



**M** 2015

# **ESTRATÉGIAS LOCAIS DE HABITAÇÃO: MEDIANDO ENTRE OFERTAS E PROCURAS**

**MANUEL EDUARDO MAGALHÃES BORGES**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA

À FACULDADE DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO EM  
ENGENHARIA CIVIL NO RAMO DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

# **ESTRATÉGIAS LOCAIS DE HABITAÇÃO: MEDIANDO ENTRE OFERTAS E PROCURAS**

**MANUEL EDUARDO MAGALHÃES BORGES**

Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de  
**MESTRE EM ENGENHARIA CIVIL — ESPECIALIZAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

---

Professor Doutor Paulo Santos Conceição

JUNHO DE 2015

## **MESTRADO INTEGRADO EM ENGENHARIA CIVIL 2012/2013**

DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL

Tel. +351-22-508 1901

Fax +351-22-508 1446

✉ [miec@fe.up.pt](mailto:miec@fe.up.pt)

*Editado por*

FACULDADE DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO

Rua Dr. Roberto Frias

4200-465 PORTO

Portugal

Tel. +351-22-508 1400

Fax +351-22-508 1440

✉ [feup@fe.up.pt](mailto:feup@fe.up.pt)

🌐 <http://www.fe.up.pt>

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição que seja mencionado o Autor e feita referência a *Mestrado Integrado em Engenharia Civil - 2014/2015 - Departamento de Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2015*.

As opiniões e informações incluídas neste documento representam unicamente o ponto de vista do respetivo Autor, não podendo o Editor aceitar qualquer responsabilidade legal ou outra em relação a erros ou omissões que possam existir.

Este documento foi produzido a partir de versão eletrónica fornecida pelo respetivo Autor.

A toda a minha família. Aos meus pais, irmão e acima de tudo aos meus avós que viverão eternamente na minha memória. Que certamente partilham a minha conquista com orgulho, como se deles fosse. À Mafalda, ao João, ao Pedro, ao Gilberto e a todos aqueles que estiveram sempre presentes ao longo deste percurso e continuarão a estar.

*“O mundo é uma realidade universal, desarticulada em biliões de realidades individuais”*

*Miguel Torga*



## **AGRADECIMENTOS**

Quero agradecer, primeiramente, ao Prof. Paulo Conceição, não só pela disponibilidade que sempre demonstrou para me apoiar, assim como pelos conhecimentos que transmitiu ao longo de todo o tempo, decisivos para todo o trabalho.

À Câmara Municipal de Matosinhos, na pessoa do Sr. Arquiteto Pedro Canedo, da MatosinhosHabit,EM pela colaboração crucial para a dissertação.

À Câmara Municipal do Porto, na pessoa da Dr. Engenheira Manuela Álvares, da Domus Social, que se mostrou sempre disponível para colaborar no trabalho.

À Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, através do Sr. Vice-Presidente Patrocínio Azevedo, da Dr. Ana Azevedo, sempre interessada e disponível, do Engenheiro Ricardo Amílcar, do Dr. Israel Oliveira, e do Arquiteto Duarte Rocha, pelo modo que se colocou sempre ao dispor

Ao Arquiteto Rui Loza, pelo interesse e simpatia como me recebeu, ajudando numa fase inicial do trabalho a perceber algumas questões.

A todos os meus familiares e amigos que me apoiaram e caminharam a meu lado durante este tempo todo.

A todos aqueles que de alguma forma estiveram presentes e me acompanharam ao longo desta etapa.

Ao todos, um muito obrigado!



## **RESUMO**

As estratégias locais de habitação procuram mediar a oferta e a procura existentes no mercado. As crescentes dificuldades de acesso à habitação, em parte associadas ao contexto de crise, parecem sugerir a necessidade de promoção de iniciativas que protejam as famílias. Face à ausência ou à inadequação das respostas das políticas de habitação, algumas estratégias locais de habitação procuram aproximar e mediar a oferta e a procura.

Inicialmente, é realizado um enquadramento do que são as políticas portuguesas e estrangeiras no setor habitacional. Assim, tornou-se possível entender o comportamento do setor, assim como conhecer algumas práticas relacionadas. Nesta fase, são abordados temas relacionados com as transformações da procura (mudanças nos padrões de procura, assim como a influência de outros mercados e os grupos mais vulneráveis a estas mudanças), as transformações na oferta (os sub-sistemas do mercado e as características físicas que influenciam a aplicação das estratégias) e por fim, as transformações nas políticas (os agentes do mercado e as suas exigências, as políticas adoptadas no passado, assim como instrumentos nacionais e internacionais).

O trabalho desenvolvido procura, numa segunda fase, entender as necessidades da população, assim como as suas debilidades em termos sociais e económicos. Para uma melhor compreensão dos problemas, recorre-se a dados caracterizadores de três casos de estudo (municípios de Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia) em diversas áreas relacionadas diretamente com a população: emprego, demografia, economia, entre outros.

De seguida, abordam-se, com base num conjunto de entrevistas a técnicos municipais, as áreas de ação mais importantes das autarquias, e que podem ter influência no comportamento do mercado.

Após estes dois pontos, procurou-se atingir um dos objetivos principais da dissertação: avaliar a adequação das estratégias locais dos casos de estudo em função das debilidades apresentadas anteriormente pelos dados estatísticos. Deste modo, foi possível atingir algumas conclusões sobre as diferentes formas de abordagem dos municípios às necessidades da população. Apresentam-se quais as vertentes que são mais trabalhadas pelos concelhos, assim como aquelas que não são tão tido em conta por estes, apesar de serem um ponto preocupante.

Por fim, são apresentadas um conjunto de recomendações sobre as políticas locais na concepção e aplicação de estratégias. Estas são soluções não só para os três municípios alvo de estudo, assim como para todos os municípios do território português, permitindo mediar a oferta e a procura e proteger a população no acesso à habitação.

Deste modo, urge a necessidade de desenvolver capacidades de mediação entre ofertas e procura de habitação. Um conceito como o de mercado intermédio, e o seu desenvolvimento no sistema habitacional nacional, pode permitir a aproximação necessária para o equilíbrio do setor.

**PALAVRAS-CHAVE:** habitação, oferta, procura, estratégias de habitação, arrendamento





## **ABSTRACT**

The housing local strategies seek to mediate supply and existing market demand. The increasing difficulties of access to housing, in part associated with the context of crisis, seem to suggest the need to promote initiatives that protect the families. In the absence or the inadequacy of the responses by housing policies, some local housing strategies seek to approximate and mediate supply and demand.

In the first part of this work, a background of the Portuguese and other countries policies in the housing sector is established. Three themes are developed, connected with the transformations in housing demand (changes in the standards of demand, influence from others markets, and the most vulnerable groups to these changes), the transformations in housing supply (the market sub-systems and the physical characteristics of the housing stock), and the transformations in the policies (covering the agents and their demands, the policies adopted in the past, as well as the national and international instruments).

This work seeks, secondly, to understand people's needs, as well as their weaknesses in social and economic terms. For a better understanding of the problems, data from three case studies (municipalities of Matosinhos, Porto and Vila Nova de Gaia) is analyzed, in several areas directly related to the population: demography, employment, economy, among others.

Then a set of interviews with municipal technicians is presented, identifying the most important action areas to municipalities, and how they can influence the course of the market. Thus, it was possible to reach some conclusions about different ways to approach the population's needs, highlighting the aspects that are more worked by municipalities, as well as those who are not taken into account by them.

Finally, a group of recommendations related to local policies is presented, aiming at mediating supply and demand, as well as protecting the population in the access to housing. These solutions are not only directed to the three municipalities of study, as well as to all municipalities in the Portuguese territory

The need to develop capacities to mediate the housing demand and supply is underlined. A concept like the intermediate housing market, and his development in the national housing system, can allow the development of a more balanced housing sector.

**KEYWORDS:** housing, supply, demand, housing strategies, tenancy



## ÍNDICE GERAL

|                      |     |
|----------------------|-----|
| AGRADECIMENTOS ..... | i   |
| RESUMO .....         | iii |
| ABSTRACT .....       | v   |

|  |          |
|--|----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>                     | <b>1</b> |
| 1.1. ENQUADRAMENTO DO TEMA .....               | 1        |
| 1.2. OBJETIVOS PRINCIPAIS DA DISSERTAÇÃO ..... | 2        |
| 1.3. METODOLOGIA .....                         | 2        |
| 1.4. ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO .....          | 3        |

|  |          |
|--|----------|
| <b>2. ENQUADRAMENTO DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO .....</b> | <b>5</b> |
| 2.1. INTRODUÇÃO .....                                    | 5        |
| 2.2. TRANSFORMAÇÕES NA PROCURA DE HABITAÇÃO .....        | 5        |
| 2.3. TRANSFORMAÇÕES NA OFERTA DE HABITAÇÃO .....         | 11       |
| 2.4. TRANSFORMAÇÕES NAS POLÍTICAS .....                  | 17       |
| 2.5. CONCLUSÕES .....                                    | 22       |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>3. POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS LOCAIS DE HABITAÇÃO .....</b> | <b>25</b> |
| 3.1. METODOLOGIA .....                                      | 25        |
| 3.2. CASOS DE ESTUDO .....                                  | 25        |
| 3.3. CARATERIZAÇÃO DOS CASOS DE ESTUDO .....                | 26        |
| 3.3.1. TERRITÓRIO E POPULAÇÃO .....                         | 26        |
| 3.3.2. HABITAÇÃO .....                                      | 34        |
| 3.3.3. EMPREGO .....  | 41        |
| 3.3.4. FINANÇAS MUNICIPAIS .....                            | 44        |
| 3.3.5. CONCLUSÕES .....                                     | 46        |
| 3.4. ENTREVISTAS AOS TÉCNICOS MUNICIPAIS .....              | 48        |
| 3.4.1. GUIÃO DA ENTREVISTA .....                            | 48        |
| 3.4.2. ENTREVISTAS .....                                    | 49        |

|  |           |
|--|-----------|
| 3.4.2.1. Público-alvo dos Programas de Alojamento Social ..... | 49        |
| 3.4.2.2. Parque Habitacional .....                             | 51        |
| 3.4.2.3. Sistema Social e outros Mercados .....                | 52        |
| 3.4.2.4. Programas/Medidas Alternativas .....                  | 53        |
| 3.4.2.5. Experiências .....                                    | 54        |
| 3.4.2.6. Relação com o Setor Privado .....                     | 54        |
| 3.4.2.7. Poder central .....                                   | 56        |
| 3.4.2.8. Futuro .....  | 57        |
| 3.4.3. CONCLUSÕES .....  | 58        |
| 3.4.3.1. Quadro-síntese .....                                  | 58        |
| <b>3.5. CONCLUSÕES .....</b>                                   | <b>63</b> |

|   |               |
|---|---------------|
| <b>4. REFLEXÕES SOBRE O SETOR E AS ESTRATÉGIAS DE HABITAÇÃO .....</b> | <b>67</b>     |
| <b>4.1. OBJETIVOS DO CAPÍTULO .....</b>                               | <b>67</b>     |
| <b>4.2. RECOMENDAÇÕES .....</b>                                       | <b>67</b>     |
| 4.2.1. EVOLUÇÃO DA HABITAÇÃO .....                                    | 67            |
| 4.2.2. MERCADO HABITACIONAL INDISSOCIÁVEL DE OUTROS MERCADOS .....    | 68            |
| 4.2.3. ADAPTAÇÃO CONSTANTE ÀS MUDANÇAS .....                          | 69            |
| 4.2.4. GRUPOS VULNERÁVEIS .....                                       | 70            |
| 4.2.4.1. Imigrantes .....   | 70            |
| 4.2.4.2. Jovens .....   | 71            |
| 4.2.4.3. Idosos .....   | 72            |
| 4.2.4.4. Sem-abrigo .....   | 72            |
| 4.2.5. PARQUE HABITACIONAL .....                                      | 73            |
| 4.2.6. INSTRUMENTOS DE DINAMIZAÇÃO DO MERCADO HABITACIONAL .....      | 73            |
| 4.2.7. SETOR PRIVADO .....  | 75            |
| 4.2.8. RELAÇÃO COM O PODER CENTRAL .....                              | 77            |
| <b>4.3. APRECIÇÃO CRÍTICA DO TRABALHO DESENVOLVIDO .....</b>          | <b>78</b>     |
| <br><b>ANEXOS .....</b>   | <br><b>81</b> |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>A. GUIÃO DA ENTREVISTA REALIZADA AOS TÉCNICOS DOS MUNICÍPIOS .....</b>                         | <b>83</b> |
| <b>B. GRELHA DE AVALIAÇÃO DOS PEDIDOS DE HABITAÇÃO DO CONCELHO DE MATOSINHOS .....</b>            | <b>85</b> |
| <b>C. GRELHA DE AVALIAÇÃO DOS PEDIDOS DE HABITAÇÃO DO CONCELHO DE VILA NOVA DE<br/>GAIA .....</b> | <b>87</b> |



## ÍNDICE DE FIGURAS

### CAPÍTULO 2 – ENQUADRAMENTO DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

|   |    |
|---|----|
| Fig. 2.1 – Inter-relacionamento dos diferentes mercados.....  | 6  |
| Fig. 2.2 – Mapa ilustrativo das pessoas em risco de pobreza ou exclusão social na Europa em 2013..  | 8  |
| Fig. 2.3 – Idade média que os jovens abandonam a habitação da sua família, consoante o sexo, em Itália, Espanha, França, Alemanha, Holanda e Reino Unido em 2005..... | 9  |
| Fig. 2.4 – Taxa de variação dos alojamentos familiares e famílias .....   | 11 |
| Fig. 2.5 – Dinâmica habitacional em Portugal e nas suas regiões .....   | 12 |
| Fig. 2.6 – Características do parque habitacional nacional .....  | 12 |
| Fig. 2.7 – Estrutura do mercado habitacional em 6 países europeus.....  | 13 |
| Fig. 2.8 – Regime de ocupação dos alojamentos em Portugal em 2011 .....   | 14 |
| Fig. 2.9 – Distância entre o mercado de arrendamento social em relação ao privado em 6 diferentes países .....  | 16 |
| Fig. 2.10 – Relação das Políticas de Habitação com as dinâmicas do sector .....   | 17 |
| Fig. 2.11 – Fatores de mudança no desenho e execução das novas políticas de habitação .....   | 18 |
| Fig. 2.12 – Fogos construídos em construção nova segunda entidade promotora em 2013.....  | 18 |
| Fig. 2.13 – Exemplo de fundo habitacional criado em Lombardia, Itália .....   | 20 |
| Fig. 2.14 – Relatório sobre a distribuição da oferta/procura em Portugal .....  | 22 |

### CAPÍTULO 3 – POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS LOCAIS DE HABITAÇÃO

|   |    |
|---|----|
| Fig. 3.1 – Distribuição de jovens, população em idade ativa, idosos e população estrangeira em Matosinhos, Vila Nova de Gaia, Porto e Portugal em 2011..... | 29 |
| Fig. 3.2 – Dimensão média das famílias clássicas a nível nacional entre 1970 e 2011 .....   | 31 |
| Fig. 3.3 – Distribuição da dimensão das famílias clássicas em 2001 em Portugal .....  | 32 |
| Fig. 3.4 – Distribuição da dimensão das famílias clássicas em 2011 em Portugal .....  | 32 |
| Fig. 3.5 – Dimensão média das famílias clássicas em Portugal e nos concelhos Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia em 2011 .....                            | 32 |
| Fig. 3.6 – Taxa de risco de pobreza segundo a composição do agregado em Portugal em 2010 .....  | 33 |
| Fig. 3.7 – Taxa de risco de pobreza segundo a composição do agregados unipessoais em Portugal em 2010.....  | 33 |
| Fig. 3.8 – Relação entre o número de alojamentos arrendados e outros com os ocupados pelos próprios no concelho de Matosinhos .....                         | 35 |
| Fig. 3.9 – Relação entre o número de alojamentos arrendados e outros com os ocupados pelos próprios no concelho de Vila Nova de Gaia.....                   | 35 |



|  |    |
|--|----|
| Fig. 3.10 – Relação entre o número de alojamentos arrendados e outros com os ocupados pelos próprios no concelho do Porto .....                                      | 36 |
| Fig. 3.11 – Evolução da percentagem de população que recorre ao arrendamento (por valores baixos ou sem encargos) entre 2004 e 2013 em Portugal.....                 | 36 |
| Fig. 3.12 – Evolução da percentagem de população que recorre ao arrendamento (por valores de mercado) entre 2004 e 2013 em Portugal .....                            | 37 |
| Fig. 3.13 – Relação entre o número de contratos de habitação social realizados nos concelhos de Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia nos anos 2009 e 2011 .....     | 37 |
| Fig. 3.14 – Variação dos valores médios de avaliação bancária dos alojamentos entre os anos 2011 e 2013 nos concelhos de Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Porto ..... | 38 |
| Fig. 3.15 – Taxa de alojamentos familiares clássicos vagos em 2011 em Portugal e nos concelhos de Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia .....                        | 38 |
| Fig. 3.16 – Taxa de alojamentos familiares clássicos vagos em 2011 em Portugal e nos concelhos de Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia .....                        | 39 |
| Fig. 3.17 – Total de alojamentos clássicos por condições de lotação a nível nacional em Matosinhos em 2011.....  | 39 |
| Fig. 3.18 – Total de alojamentos clássicos por condições de lotação a nível nacional no Porto em 2011.....   | 40 |
| Fig. 3.19 – Total de alojamentos clássicos por condições de lotação a nível nacional em Vila Nova de Gaia em 2011 .....  | 40 |
| Fig. 3.20 – Taxa de alojamentos do próprio com encargos em 2011 em Portugal e nos concelhos de Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia .....                           | 41 |
| Fig. 3.21 – Taxa de pensionistas da Segurança Social e da CGA da população residente nos concelhos de Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Porto.....                     | 42 |
| Fig. 3.22 – Taxa de beneficiários do subsídio de desemprego em % dos beneficiários ativos população residente .....  | 43 |
| Fig. 3.23 – Variação do grau de poupança do agregado familiar a nível nacional entre Janeiro de 2011 e Abril de 2015 .....   | 43 |
| Fig. 3.24 – Variação do fator de poder de compra da população entre 2005 e 2011 nos concelhos de Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia .....                         | 44 |
| Fig. 3.25 – Receitas, Despesas e Balanço nos concelhos de Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Porto  | 45 |
| Fig. 3.26 – Grau de endividamento dos concelho de Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia no 4º trimestre de 2014 .....  | 46 |
| Fig. 3.27 – Evolução do número de pedidos de habitação social entre 2012 e o primeiro trimestre de 2015 no concelho de Vila Nova de Gaia .....                       | 50 |
| Fig. 3.38 – Excerto do artigo 9º do regulamento de acesso ao parque habitacional do concelho do Porto .....  | 51 |
| Fig. 3.29 – Regulamentação de acesso ao PMAA de Matosinhos de acordo com a tipologia do fogo   | 55 |
| Fig. 3.30 – Regulamentação de acesso ao PMAA de Matosinhos de acordo com o rendimento familiar   | 55 |

## CAPÍTULO 4 – REFLEXÕES SOBRE O SETOR E AS ESTRATÉGIAS DE HABITAÇÃO

Fig. 4.1 – Excerto retirado do site da CM de Vila Nova de Gaia sobre o GO.ES .....68



## ÍNDICE DE QUADROS (OU TABELAS)

### CAPÍTULO 2 – ENQUADRAMENTO DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

|  |   |
|--|---|
| Quadro 2.1 – Dados das pessoas em risco de pobreza ou exclusão social em Portugal de 2008 a 2013 ..... | 8 |
|--|---|

### CAPÍTULO 3 – POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS LOCAIS DE HABITAÇÃO

|   |    |
|---|----|
| Quadro 3.1 – População residente, área e densidade populacional do concelho de Matosinhos e das suas freguesias no ano de 2011 .....                        | 26 |
| Quadro 3.2 – População residente, área e densidade populacional do concelho do Porto e das suas freguesias no ano de 2011 .....                             | 27 |
| Quadro 3.3 – População residente, área e densidade populacional do concelho de Vila Nova de Gaia e das suas freguesias no ano de 2011 .....                 | 28 |
| Quadro 3.4 – Evolução do índice de envelhecimento nos concelhos de Matosinhos, Vila Nova de Gaia, Porto e Portugal em 2001, 2011 e 2013.....                | 30 |
| Quadro 3.5 – Variação do saldo natural nos anos 2001, 2011 e 2013 nos concelhos de Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Porto e Portugal .....                   | 30 |
| Quadro 3.6 – Índice de dependência dos jovens em 2001, 2011 e 2013 em Portugal e nos concelhos Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia .....                  | 30 |
| Quadro 3.7 – Índice de dependência dos idosos em 2013 em Portugal e nos concelhos Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia .....                               | 31 |
| Quadro 3.8 – População residente sem abrigo em Portugal, Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia em 2011, segundo os Censos de 2011 .....                     | 34 |
| Quadro 3.9 – Evolução do número de alojamentos familiares clássicos em 2001, 2011 e 2013 nos concelhos de Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Matosinhos .....  | 34 |
| Quadro 3.10 – Evolução do número de habitações familiares coletivas nos anos 2001, 2011 e 2013 nos concelhos de Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Porto ..... | 35 |
| Quadro 3.11 – Variação da taxa de desemprego entre 2001 e 2011 nos concelhos de Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Porto .....                                 | 41 |
| Quadro 3.12 – Evolução do número de desempregados inscritos nos Centros de Emprego.....   | 42 |
| Quadro 3.13 – Beneficiários do subsídio de desemprego em % dos beneficiários ativos em 2014.....  | 42 |
| Quadro 3.14 – Evolução do saldo financeiro entre 2011 e 2013 nos concelhos Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Porto .....                                      | 45 |
| Quadro 3.15 – Evolução das receitas de IMI por habitante dos concelhos de Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Porto .....                                       | 46 |
| Quadro 3.16 – Quadro-síntese dos dados recolhidos nas entrevistas aos três concelhos: Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia .....                           | 57 |

## CAPÍTULO 4 – REFLEXÕES SOBRE O SETOR E AS ESTRATÉGIAS DE HABITAÇÃO

|  |    |
|--|----|
| Quadro 4.1 – Quadro sobre os conteúdos programáticos ativos relativos à habitação nos concelhos de Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia ..... | 74 |
|--|----|



## **SÍMBOLOS, ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS**

ARU – Área de Reabilitação Urbana

CGA – Caixa Geral de Aposentações

CGD – Caixa Geral de Depósitos

CM – Câmara Municipal

DECO – Defesa do Consumidor

DGO – Direção-Geral do Orçamento

DL – Decreto-lei

EM – Empresa Municipal

GO.ES – Gabinete de Orientação Social e Económica

IEFP – Instituto do Emprego e da Formação Profissional

IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

II – Inquérito de Identificação

INE – Instituto Nacional de Estatística

IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social

IVA – Imposto de Valor Acrescentado

MH - MatosinhosHabit

PER – Programa Especial de Realojamento

PMAA – Programa Municipal de Apoio ao Arrendamento

PORDATA – Base de dados da Fundação Francisco Manuel dos Santos

PPP – Parcerias Público-Privadas

PROHABITA - Programa de Financiamento para Acesso à Habitação

RECRIA - Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados

RECRIAP - Regime Especial de Comparticipação e Financiamento de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal

REFER – Rede Ferroviária Nacional

REHABITA - Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas

RMMG – Retribuição Mínima Mensal Garantida

SILC – Statistics on Income and Living Conditions

SOLARH - Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação

UE – União Europeia





# 1

## INTRODUÇÃO

### 1.1. ENQUADRAMENTO DO TEMA

A habitação apresenta-se como um pilar estrutural de qualquer sociedade, tendo grande influência no bem-estar de todos os cidadãos, como assumem as Nações Unidas:

“O direito a uma habitação condigna está universalmente reconhecido pela comunidade das nações ... Todas as nações, sem exceção, reconhecem as obrigações assumidas no sector da habitação (...)” – citação do documento “Direitos Humanos – “O Direito Humano a uma Habitação Condigna”

Aliada, a outros fatores, como o trabalho, a liberdade e a segurança, permite garantir uma estabilidade social e económica. A falha de alguma destas bases poderá colocar em causa a estabilidade na estrutura civilizacional.

A Constituição portuguesa preconiza a habitação como um direito social. Desta forma, assume-se a importância do setor, assim como a constante preocupação na eficiência das políticas em relação a este. A atual situação económica do país, a dificuldade em aceder à habitação tem sido crescente, colocando em causa este direito constitucional.

A oferta atual, quer seja ao nível do arrendamento, quer seja ao nível da aquisição de imóveis, devido à conjuntura atual, encontra-se mais longe da procura da população. Os recursos públicos são, simultaneamente, menores, dificultando a agilização de processos que visem contrariar esta tendência.

O papel dos organismos públicos, como o governo e os municípios, é importante no equilíbrio do sector habitacional, assumindo como um dos seus objetivos a aproximação entre a oferta e a procura através de processos de mediação. São agentes com poder para atuar de forma direta, promovendo respostas adequadas às necessidades populacionais. Assim, o estudo do papel dos poderes central e local, apresenta-se como essencial na tentativa de percepção do mercado habitacional.

A mediação entre a oferta e a procura por parte dos agentes locais tem como finalidade que o valor entre as rendas e custos habitacionais definidos pelo mercado se aproximem do que a população consegue suportar. Assim, a utilização deste mecanismo de forma a baixar os valores a pagar pela população, permite criar mais soluções de acesso à habitação.

Deste modo, o trabalho procurou perceber as necessidades e deficiências da população no acesso ao mercado, de forma a avaliar as estratégias locais que estabelecem um melhor equilíbrio entre a oferta e a procura. Ao mesmo tempo, avalia-se a eficiência em três casos de estudo e a estratégia desenhada.

## **1.2. OBJETIVOS PRINCIPAIS DA DISSERTAÇÃO**

O mercado habitacional apresenta uma dimensão muito variada de fatores de influência nas estratégias políticas. O trabalho procura abordar os fatores mais importantes na relação com o mercado. O objetivo da dissertação centra-se no estudo de alguns temas que influenciam na conceção das estratégias do sector, tais como:

- Identificação de estratégias locais de habitação
- Análise das características de cada caso de estudo e identificação das vulnerabilidades da população
- Identificação das políticas locais de habitação dos diferentes casos de estudo
- Comparação das estratégias adotadas nos diferentes municípios com as necessidades de cada população
- Identificação de falhas nas estratégias locais de habitação
- Relacionamento com os diferentes níveis nas políticas habitacionais
- Comparação entre os diferentes casos de estudo de Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia
- Criação de propostas capazes de suprimir falhas e inovar nos sistemas habitacionais

No que diz respeito ao mercado habitacional, existe uma grande dinâmica de acontecimentos que influenciam o comportamento da população, isto é, o que leva a uma determinada exigência e situação em relação ao sector. As razões mais importantes são fulcrais no estudo que se realiza, e apesar de ser impossível o estudo de todas estas, procurou-se trabalhar as mais importantes em todo este processo.

Por outro lado, a vertente física, denominado parque habitacional pelos municípios, torna-se fulcral em qualquer estratégia criada e potencial criativo associado a este processo. Este torna-se o meio para um fim que é proporcionar o acesso à habitação a toda a população. Cabe às autarquias moldar o seu parque, de forma a responder a todas as necessidades.

Ao mesmo tempo, é importante perceber quais as vulnerabilidades da população, quer a nível social e financeiro. Será por estas vulnerabilidades nas famílias, que cada município deve reger as suas estratégias de habitação, solucionando os problemas identificados através das suas políticas.

As políticas de habitação encontram-se sempre presentes num sistema governamental. Uma correta articulação das mesmas nos diferentes níveis, aumentando a coerência com as necessidades da população, permite uma ação no setor mais eficaz. Desta forma, as relações inter-níveis de decisão são importantes para a habitação, fomentando as dinâmicas habitacionais.

Todos os agentes que influenciam o mercado de habitação, uns mais que outros, são cruciais no setor. São estes agentes, que por vezes, se assumem como atores ativos para o desenvolvimento do mercado habitacional, e como tal, torna-se necessário o estudo de como o poder local se posiciona em relação com estes.

## **1.3. METODOLOGIA**

A metodologia do trabalho tem uma linha estratégica bastante simples. Primeiramente procurou-se aprofundar a questão através de alguma bibliográfica já existente sobre o tema em questão. Alguma de âmbito nacional, e outra internacional, procuravam aprofundar questões como a contextualização das políticas atuais, experiências de alguns programas implementadas, a relação do poder local com o central e a exposição do mesmo e também os desafios atuais que se impõe no mercado.

Seguidamente, através de alguns dados estatísticos oficiais procurou-se obter um perfil dos diferentes casos de estudo. Abordou-se diferentes temas como a demografia, o emprego e a habitação. Tudo áreas que estão intimamente ligadas ao sector e que influênciam as exigências da mesma.

Após esta análise mais realista à face dos números, realizou-se em cada um dos três casos de estudo uma entrevista com técnicos responsáveis por desenvolver trabalho na área habitacional, desde a habitação social, até à reabilitação. O testemunho abordou temas variados do sector, como os grupos mais vulneráveis ao sector, a relação com outros agentes, os conteúdos programáticos existentes, o sistema habitacional de cada município e os desafios futuros que preconizam. Através destas entrevistas foi possível perceber a posição das autarquias em relação aos temas, assim como o trabalho em desenvolvimento.

No último capítulo procurou-se sintetizar a informação obtida, e retirar as conclusões possíveis, comparando os dados obtidos quer nas entrevistas, quer nas estatísticas recolhidas.

#### **1.4. ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO**

O trabalho desenvolvido apresenta-se de acordo com uma lógica coerente. Decompõe-se da seguinte forma:

- **Capítulo I – Introdução:** breve descrição dos objetivos do trabalho, assim como a metodologia geral optada ao longo do mesmo;
- **Capítulo II – Enquadramento das políticas de habitação:** enquadramento das mudanças na oferta e na procura de habitação, bem como nas políticas;
- **Capítulo III – Políticas e estratégias de habitação locais:** Caracterização dos casos de estudo: Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia. Entrevistas aos técnicos especializados em habitação dos municípios em questão, que permitem entender a estratégia local para a habitação de cada autarquia, de forma a perceber a eficiência das mesmas;
- **Capítulo IV – Recomendações:** Proposta de aplicação de estratégias de habitação a serem aplicadas nos concelhos estudados, assim como noutros municípios;



# 2

## ENQUADRAMENTO DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

### 2.1 INTRODUÇÃO

O segundo capítulo deste trabalho tem como objetivo principal abordar aspetos importantes sobre o funcionamento da habitação, relevantes para perceber de que forma as políticas influenciam o comportamento da mesma. As políticas habitacionais procuram uma mediação entre a oferta e a procura existentes no setor, sendo influenciadas por mudanças constantes, quer diretamente na habitação, quer noutros mercados que se relacionam com este.

Estas mudanças são importantes no entendimento das políticas de habitação, alterando o grau de exigência da procura. A exigência reflete o modo como as pessoas encaram as mudanças, e se reposicionam em relação ao mercado. Se existir um afastamento da procura em relação à oferta, o número de população exposta aos riscos habitacionais aumenta, dado que um menor número de pessoas pode responder positivamente às alterações do mercado. Assim, este capítulo procura perceber as mudanças que moldaram a procura, e ao mesmo tempo, identificar de que forma estas conseguem contribuir para a configuração de novos grupos de risco ao acesso de habitação.

A oferta habitacional também necessita de ser compreendida, procurando-se entender a disposição da mesma no mercado, assim como esta se transforma ao longo do tempo. A oferta pode ser de diferentes naturezas: dependendo do regime (pública ou privada) ou por exemplo dependente das características físicas do parque habitacional. Dissecar cada uma das suas vertentes e o modo como se relacionam com a população torna-se importante para uma maior compreensão das políticas habitacionais.

As políticas habitacionais apresentam uma lógica estratégica de atuação sobre o mercado. Os agentes que aplicam estas estratégias empregam diferentes perspetivas e interesses sobre a habitação. Deste modo, perceber as motivações de cada um destes atores torna-se importante, assim como, entender a evolução das políticas até aos dias de hoje, e que mudanças implicaram a seguir pelo caminho traçado.

As estratégias locais definidas procuram esbater a distância entre a oferta e a procura. Através da análise destas estratégias pretende-se analisar o seu sucesso, ou seja, se conseguem dar respostas às necessidades emergentes da população.

### 2.2 TRANSFORMAÇÕES NA PROCURA DE HABITAÇÃO

Ao longo dos anos, existiram vários fenómenos que marcaram o mercado habitacional. Foram muitos e de diferentes origens, colocando à prova a capacidade de resposta dos poderes decisores e criadores de estratégias de habitação. A tendência passada recaía, acima de tudo, sobre a construção de habitação nova, uma vez que o aumento do número populacional à escala mundial assim o “obrigou”. Fenómenos como a globalização e o aumento da mobilidade influenciaram o posicionamento do mercado habitacional até aos dias de hoje, tendo diferentes graus de influência em cada país. Isabel Guerra aponta que a globalização apresentou um impacto forte na habitação que se fez notar por:

aumento da competitividade entre empresas e regiões, aumento da insegurança no setor da construção, aumento da mobilidade de capital e trabalho e fluxos migratórios. [1]

As mudanças implicam novas necessidades por parte da população, que influenciam diretamente o aumento ou diminuição da procura de habitação. As transformações sociodemográficas, as mudanças culturais, os fluxos migratórios e os modos de vida, todos contribuem para uma diferente solicitação ao mercado. As alterações demográficas implicaram transformações nas famílias e no envelhecimento crescente dos núcleos, enquanto que as mudanças culturais e dos modos de vida se verificam nas formas de abordagem ao setor (diferentes necessidades relacionadas com os divórcios, equipamentos e exigências de localização, entre outros) [1]

A correlação dos diferentes mercados com o habitacional provoca desequilíbrios neste, assim sendo, uma alteração, ainda que pequena, poderá levar a que as exigências habitacionais sejam, por vezes, totalmente diferentes das praticadas até então. Um dos exemplos em que se pode constatar esta tendência, é a do mercado laboral com a habitação. O mercado de trabalho vive, atualmente, um clima de insegurança, não permitindo criar uma estabilidade contínua por um longo período de tempo, incutindo uma constante dúvida na abordagem à habitação. [1] e [3]

Atualmente, a instabilidade económica contribui de forma sistemática para a instabilidade do mercado habitacional. Quanto maior for a precaridade laboral de um indivíduo, maiores dificuldades este terá de aceder a uma habitação. A razão para este fenómeno depreende-se da relação entre os dois mercados (habitacional e económico) ser direta e indissociável. (Figura 2.1) [11]

A UE num dos seus relatórios sobre a população e o seu posicionamento ao mercado [14] refere que “ a habitação tem impacto na mobilidade laboral, formação de estruturas habitacionais e desenvolvimento sustentável de comunidades”.



Figura 2.1 – Inter-relacionamento dos diferentes mercados

Verifica-se então, que na busca de estabilidade e independência económica, associado a um aumento da mobilidade, a distância percorrida pela população aumenta de forma substancial. Logo, este fenómeno apresentou inovação na forma como a população aborda o mercado, modificando os padrões de procura de habitação. [1]

No passado existiu uma dificuldade de mobilidade, que originava limitação do leque de opções habitacionais compatíveis com a vida das pessoas, assim como no acesso a diferentes mercados de trabalho. Consequentemente, não havendo uma diversidade e quantidade tão grandes de

população a afluir ao mesmo espaço, o mercado habitacional não era tão solicitado, posicionando-se de diferente forma. [11]

Efetivamente, percebe-se a complexidade dos novos desafios traçados ao mercado habitacional atual, que tem como tendências mais evidenciadas as dinâmicas demográficas e socioculturais, a instabilidade do mercado imobiliário, da crise a nível do poder central e das dificuldades na obtenção de rendimentos por parte das famílias.

Em resultado, estas tendências modificam o tipo de procura existente de habitação, sendo obrigatório o restabelecimento de um novo equilíbrio com a oferta. Este exercício de mediação entre oferta e procura origina a resolução das carências habitacionais, aproximando as pessoas do mercado, sendo que a oferta atual encontra-se dispersa por várias componentes do mesmo, como os municípios, o governo e os privados, onde se podem encontrar as agências imobiliárias e os bancos.

O trajeto, que o mercado habitacional atualmente percorre, tem objetivos diferentes do que anteriormente se praticava. Atualmente, acredita-se que “a maioria dos problemas habitacionais estão resolvidos” no que diz respeito à construção [7], ou seja, em termos de quantitativos, já existe em número suficiente para suprimir toda a procura existente. Consequentemente, a aposta centra-se na requalificação/recuperação de habitações que se encontram devolutas, e necessitam de uma intervenção. Cresce deste modo uma preocupação na reabilitação urbana de forma mais assumida, já que apesar de o número de habitações existentes poder responder à procura existente, nem toda se encontra em condições de ser habitada.

O mercado habitacional é portanto, em termos metafóricos, um organismo vivo, que se encontra em constante mutação e evolução, respondendo aos estímulos externos e internos que se encontra sucessivamente exposto.

Com o decréscimo dos rendimentos dos particulares [7], que se acentuou no início do milénio com o pico da crise que afetou a economia mundial, tornou-se evidente que o número de pessoas a sofrer dificuldades no acesso à habitação iria certamente aumentar. Por outro lado, a oferta, devido a vários fatores, não procurou aproximar-se da nova procura. Desta forma, a procura afastou-se da oferta e foi necessário recorrer a mecanismos que restabelecessem um novo equilíbrio no mercado habitacional.

As dificuldades económicas agravaram-se, assim como o endividamento, o que criou ainda mais dificuldades à forma como as pessoas encaravam os mercados, com uma exigência cada vez mais difícil de sustentar. [15]

O mercado habitacional pode influenciar as oportunidades do mercado de trabalho de forma particular: a habitação pode inibir e suportar pessoas para o emprego, apesar de esta relação ser difícil de quantificar e prever a sua dimensão.

Dentro de uma cidade, por norma, existe uma grande diversidade de culturas e formas de vida. Financeiramente, existem pessoas com um nível mais alto, enquanto que outras apresentam mais dificuldades. Como consequência, uma das maiores preocupações de uma sociedade moderna passa essencialmente por conseguir suportar e auxiliar esta camada populacional mais crítica.[17]

Vroelant defende a prevalência de uma nova era de instabilidade económica, que preconizou um aumento do grau de vulnerabilidade de certos grupos populacionais, originando um aumento do risco no sector, criando novos desafios à população e aos seus dirigentes. [17]

Os riscos existentes no setor habitacional aumentam ou diminuem, evoluem e apresentam diferentes graus para a população, devido à existência de um grande número de fatores de risco que se encontram em constante mutação. Giuliano Boloni refere as mudanças que afetam a população, implicam o aparecimento de novos riscos, como a crescente instabilidade nas famílias e a descaraterização do mercado de trabalho. [18]

Os grupos de risco de acesso à habitação denominam-se vulneráveis, devido a se encontrarem mais expostos às crescentes dificuldades que implicam viver na atual sociedade competitiva. Em resultado, fruto destas dificuldades, o acesso à habitação torna-se crucial, pois é um pilar fulcral na vida de qualquer cidadão. [17]

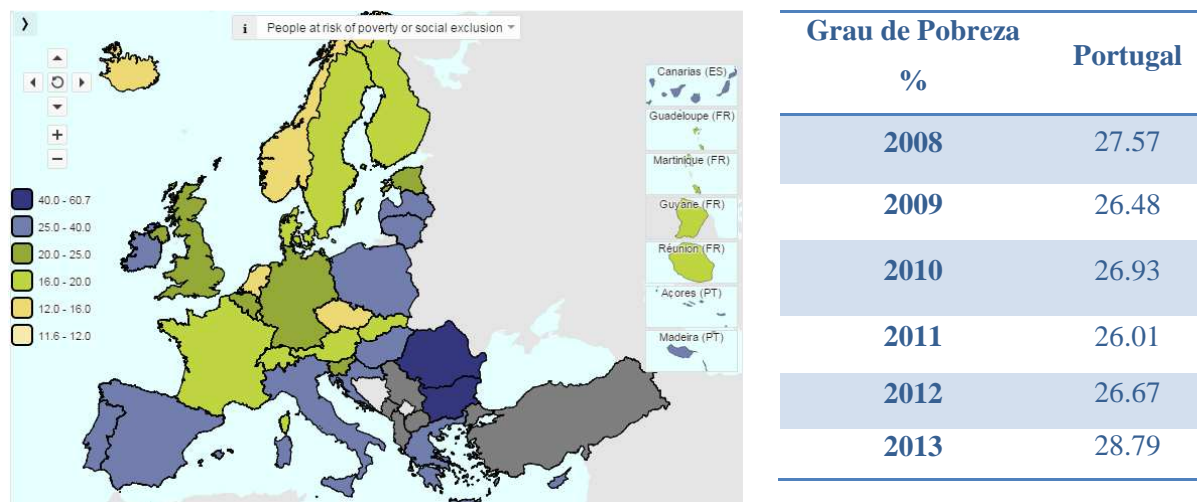


Figura 2.2 e Quadro 2.1 – Mapa ilustrativo das pessoas em risco de pobreza ou exclusão social na Europa em 2013 e dados relativos a Portugal de 2008 a 2013, respetivamente (Fonte: Eurostat)

Como se pode verificar na figura 2.2, a grandeza da população em risco de pobreza em Portugal apresenta-se bastante elevada em comparação com os restantes países da UE. Estes valores nos últimos anos apresentaram um aumento, apesar de ser pouco acentuado. [14]

O grau de pobreza é um indicador fulcral no direcionamento das políticas de habitação. Este grupo de pessoas encontram-se numa posição precária no que toca à sua situação financeira, não se conseguindo auto-sustentar. Como tal, sendo estes problemas indissociáveis da habitação, um elevado número de pessoas deste grupo encontra-se em extrema dificuldade no acesso ao mercado, podendo estar já sem casa ou em vias de tal acontecer, apesar de não existir uma ligação linear que seja possível de definir. Desta forma, percebe-se o potencial de risco ser muito grande para alguns grupos populacionais em Portugal. Logo, quanto maior for o número de pessoas em risco de pobreza, preconiza-se que maior será a probabilidade da existência de problemas habitacionais.

#### - Imigrantes

Os imigrantes são um grupo muito peculiar no que diz respeito ao seu posicionamento no mercado habitacional. O seu perfil pode abranger um elevado número de diferentes casos, apesar de normalmente a predominância se centrar num escalão mais baixo, pois o movimento migratório se encontra intimamente relacionado com uma insatisfação pessoal de diversos tipos, que muitas vezes são de ordem económica. A população estrangeira promove a procura de melhores condições de vida, podendo ser uma migração temporário ou definitiva. [3]

A migração apresenta um carácter bastante distinto dos restantes fenómenos demográficos. Não é regular, ou seja, impossível de prever a sua dimensão, assim como é difícil de traçar à priori um perfil do imigrante. Em Portugal, ao longo do tempo tem ocorrido fluxos migratórios distintos, com vagas de diferentes continentes (África, Ásia e América do Sul essencialmente). Como consequência, quando um grande número de imigrantes entra no país de abrigo, o seu sistema habitacional necessita de ser capaz de responder a esta solicitação momentânea. Concomitantemente, muitas vezes, estas



solicitações “extras” ao mercado, não são tidas em conta no seu planeamento estratégico, resultando em situações críticas que levam o sistema ao seu limite, e por vezes ultrapassando-o.

No caso da União Europeia, esta reforça a importância da existência de uma política para os imigrantes nos seus estados membros. A dificuldade destes de muitas vezes aceder a serviços mínimos como a educação e a saúde dificulta bastante a sua integração. De certa forma, a resolução do problema habitacional é muitas vezes fulcral para a integração do indivíduo em sociedade. [7] [11]

#### - Jovens

Os jovens apresentam-se como um grupo crítico em termos de acesso ao mercado habitacional. Esta situação prende-se acima de tudo por razões económico-laborais.

Anteriormente, o caminho para sair de casa para uma habitação própria por parte dos jovens era realizado mais precocemente, quer fosse pela maior estabilidade económica, ou pelo maior à vontade financeiro por parte dos pais em facilitar este processo. [8]

Todavia, atualmente, este trajeto já não é realizado de uma forma tão linear e frequente. A dificuldade dos jovens se introduzirem no mercado de trabalho é cada vez maior, e como tal, encontram-se impossibilitados de obter os seus próprios rendimentos. A falta destes e também a sua instabilidade, implica uma menor margem de manobra quando pretendem encarar o mercado habitacional. Quer seja pela falta de emprego, quer seja pelo rendimento ser demasiado baixo, esta mudança é realizada cada vez mais tarde, numa idade mais avançada, dependendo da obtenção de alguma estabilidade económica.

Desta forma, urge a necessidade de atender a este grupo de risco com uma abordagem diferente das restantes. Como tal, as políticas habitacionais procuram criar mecanismos que permitam garantir alguma segurança aos jovens, levando que lhes seja mais fácil aceder ao mercado atual, apesar das restrições económicas. O programa “Porta 65” centra-se neste grupo populacional, procurando introduzir alguns destes jovens no mercado habitacional. [4]

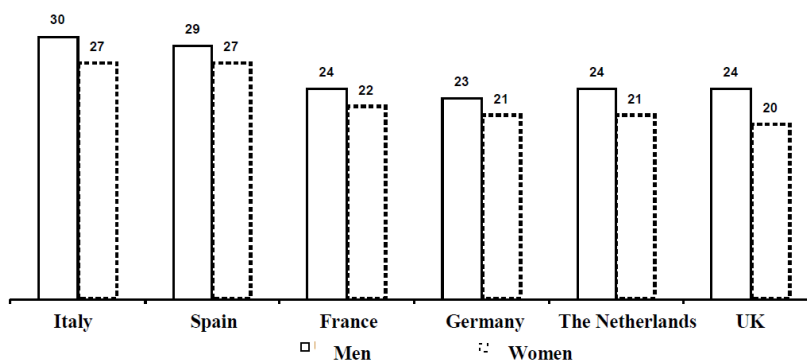


Figura 2.3 – Idade média com que os jovens abandonam a habitação da sua família, consoante o sexo, em Itália, Espanha, França, Alemanha, Holanda e Reino Unido em 2005[10]

A figura anterior confirma a tendência anteriormente relatada. Os autores defendem a relação entre a idade média que os jovens abandonam a habitação da sua família com a crise económica vivida. Os países em que a crise económica é mais intensa (como Itália e Espanha) apresentam uma idade média de abandono da casa da família bastante mais elevada em relação aos países estáveis em termos económicos (Reino Unido e Holanda). Existe uma grande discrepância entre Itália (30 e 27 anos) e o Reino Unido (24 e 20 anos). Como tal, estes são dados que permitem inferir que estrategicamente um jovem estará mais exposto e vulnerável ao sistema habitacional italiano que ao britânico. Reflete-se então a necessidade de implementação de medidas de proteção a este grupo de

risco. Urbani e van Bortel assumem a ligação desta tendência com a estruturação do sistema habitacional. [10]

- Idosos

Os idosos são um dos grupos críticos definidos a nível europeu. Em termos económicos, este grupo sobrevive, maioritariamente, das pensões, muitas delas com valores bastante baixos. Se por um lado, os seus rendimentos se restringem às pensões, por outro lado, as suas despesas apresentam-se em crescendo. Segundo o Eurostat, o grau de pobreza nos idosos portugueses é cerca de 24.5%, acima dos 20,5% da média europeia. [11]

As despesas de habitação, como água, luz e por vezes a renda, aliam-se a avultadas despesas médicas e de alimentação. Em resultado, a balança despesa/rendimento encontra-se em zonas críticas para um grande número de idosos, colocando em causa a sua sobrevivência.

Por conseguinte, é tido como obrigação dos agentes públicos a necessidade de garantir dignidade e qualidade de vida a este grupo. A habitação é apenas um veículo para atingir este objetivo social. Apesar de existirem outras dificuldades, como problemas de saúde e de mobilidade, inerentes à vida dos idosos.

- Sem-abrigo

Os sem-abrigo são um grupo vulnerável bastante particular, sendo um grupo que muitas vezes vive à margem da sociedade. Devido a diversas razões de diferentes naturezas, quer pessoal ou estrutural da sociedade, este grupo passou a não conseguir integrar-se socialmente. De alguma forma, um dos pilares básicos das suas vidas falhou, podendo estes ser de ordem familiar, económica, laboral ou de saúde, o que levou a que deixassem de conseguir suportar e ter acesso a uma habitação.

O número de sem-abrigo é impreciso atualmente. Porém, em áreas como Lisboa e Setúbal, sabe-se que o número é bastante significativo e preocupante. Em casos como estes, o problema vai para além do habitacional, sendo necessário todo um processo de reintegração social dos indivíduos, percorrendo vários aspectos das suas vidas.[7]

A UE, nos seus relatórios sobre habitação, reflete bastante sobre a situação dos sem-abrigo, integrando-os como uma das prioridades da sua estratégia. Neste mesmo documento, existe uma análise sobre a situação dos sem-abrigo e as suas políticas. [11]

Resumidamente, o relatório assume um falhanço por partes das políticas portuguesas no que diz respeito a este público-alvo. Simultaneamente, afirma que os principais responsáveis pela aplicação de estratégias de proteção a este grupo serão o governo, autoridades locais e organizações não-governamentais. Assim, o conjunto destes não consegue responder em tempo útil e eficazmente às necessidades atuais dos sem-abrigo. [11]

Cada sem-abrigo tem a sua história, e por diferentes razões, viram-se obrigados a certa altura da sua vida de abandonar a sua habitação, e sujeitar-se a viver na rua. Antigamente, o perfil de uma pessoa sem habitação centrava-se no homem de meia idade. Porém, devido ao agravamento das condições socio-económicas, o perfil é bastante mais variado, sendo necessário ter em conta esta mudança. [11][14]

- Pessoas portadoras de alguma deficiência

As pessoas portadoras de deficiência procuram vencer múltiplos desafios, para além dos do cidadão comum. Estes desafios podem ser de diferentes naturezas: física, psicológica, entre outras. O acesso à habitação, e a maior dificuldades deste grupo em ter acesso à mesma, promove uma maior preocupação com este por parte de várias instâncias.

A nível europeu, a população portadora de deficiência é um dos grupos com maior relevância, procurando a UE protegê-los em questões relacionadas com a igualdade, com o mercado de trabalho, com a educação e com a habitação. [20]

A nível nacional, os municípios procuram através dos seus regulamentos de acesso ao parque habitacional proteger este grupo. Porém, a sua estruturação nem sempre consegue responder às necessidades inerentes. Também a nível governamental, existe alguma preocupação na criação de leis, procurando criar alguma igualdade entre este grupo e os restantes.

Deste modo, assume-se a população portadora de deficiência como um grupo com dificuldades no acesso à habitação, sendo necessário a criação de estratégias capazes de amenizar estas.

## 2.3 TRANSFORMAÇÕES NA OFERTA DE HABITAÇÃO

A oferta no mercado de habitação apresenta-se disposta de várias formas. O mercado habitacional distribui-se em vários regimes, permitindo um maior número de opções disponíveis para a população. Quer seja por meio de arrendamento, quer seja por aquisição de imóveis, as pessoas escolhem a melhor solução para a sua situação de vida. Ao mesmo tempo, toda esta oferta encontra-se limitada a nível físico, ou seja, a distribuição e disposição do atual parque habitacional. Desta forma, o interesse em entender a composição do parque habitacional português permite também compreender a criação de políticas habitacionais, quer sejam a nível local, quer sejam nacional.

O parque habitacional sofreu várias alterações, ao longo dos anos, de modo a permitir responder a todas as necessidades da população. Através dos dados do INE, constata-se que o número de alojamentos construídos teve o seu crescimento mais acentuado (valores absolutos) entre as décadas de 70 e 80. A relação entre o número de população e de habitação resulta da pressão entre estes criada, não sendo sempre proporcional, pois trata-se de um fenómeno de variados fatores.[7]

Com as alterações nas famílias, o parque habitacional tem-se reconvertido, acompanhando a tendência, quer pela degradação e consequente não recuperação das habitações, quer pela menor tendência de construção.

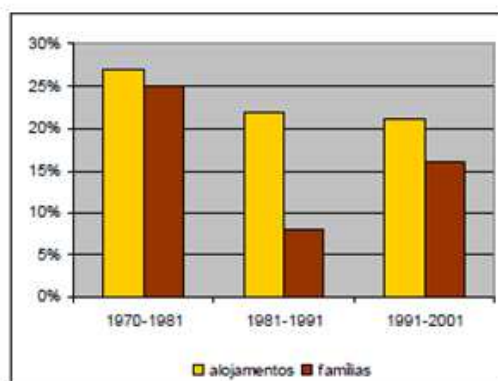


Figura 2.4 – Taxa de variação dos alojamentos familiares e famílias [Fonte: INE] [7]

O quadro seguinte, que pertence a um relatório elaborado pelo IHRU, vem confirmar a ideia transmitida em relação à tendência geral de Portugal e em particular de cada região.

|                   |   |
|-------------------|---|
| <b>PORTUGAL</b>   | Nas últimas décadas as dinâmicas habitacionais ultrapassam largamente a evolução do número de famílias residentes. Parte-se de uma situação relativamente equilibrada em 1981 para uma condição excedente em 2001. Ou seja, passa-se de uma situação em que o número de alojamentos era ligeiramente superior ao número de famílias, para um contexto em que o número de fogos é largamente superior face ao número de famílias residentes. |
| <b>AS REGIÕES</b> | Esta ocorrência verifica-se globalmente por todo o país, na última década, ainda que com variantes regionais significativas. No Algarve, Norte e Centro o número de habitações excede largamente o número de famílias, em Lisboa, Açores e Madeira a relação é mais equilibrada.  |

Figura 2.5 – Dinâmica habitacional em Portugal e nas suas regiões [7]

A nível territorial, apesar de Portugal não ser um país muito grande em comparação com casos europeus como Espanha, França ou Alemanha, o território é bastante fragmentado. Devido também às diferentes características topográficas e climáticas, o tipo e a forma de ocupação do parque habitacional difere bastante. No seguinte quadro, encontra-se algumas destas características.

|   |   |
|---|---|
| <b>O Território Nacional</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ao nível da densidade do parque habitacional destacam-se claramente duas aglomerações, uma em torno de Lisboa e outra em torno do Porto. Destaca-se ainda a densidade de algumas freguesias do Noroeste, do Centro e do litoral Algarvio.</li> <li>• O modelo de povoamento do Noroeste é claramente diferente da Região de Lisboa e Vale do Tejo.</li> </ul>  |
| <b>A Região Metropolitana de Lisboa</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Na Região Metropolitana de Lisboa, as freguesias centrais de Lisboa apresentam uma forte densidade de alojamentos. Destacam-se, ainda, algumas freguesias do concelho de Cascais, Oeiras, Almada, Barreiro e Setúbal.</li> <li>• O modelo é denso e intenso, o que pode traduzir-se na concentração de problemas e na segmentação territorial das problemáticas habitacionais.</li> </ul>  |
| <b>A Região Metropolitana do Porto</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Na Região Metropolitana do Porto destacam-se as freguesias densas da cidade, e as freguesias dos concelhos periféricos mais próximos da cidade (Matosinhos e Senhora da Hora, S. Mamede Infesta, Águas Santas, Rio Tinto, St.ª Marinha, S. Pedro da Afurada, Camidelo, Mafamude).</li> <li>• O modelo residencial é polinucleado e difuso, o que exige políticas mais diluídas pelo território.</li> </ul>   |
| <b>Restante Território</b>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A rarefação residencial marca um vasto território do País, designadamente o interior. Neste sentido, a política residencial destes territórios é também uma política de ordenamento territorial.</li> <li>• Na Região Centro o modelo residencial é polinucleado em torno de um pequeno número de aglomerados urbanos. Um vasto território está pouco ou nada edificado. O modelo residencial vai determinar uma intervenção da política habitacional em conformidade.</li> <li>• O Algarve mostra um modelo linear residencial ao longo do litoral. O Alentejo e Trás-os-Montes e Alto-Douro evidenciam um modelo concentrado num pequeno número de centros. A política habitacional tem de sustentar-se nestes modelos habitacionais.</li> </ul> |

Figura 2.6 – Características do parque habitacional nacional [7]

Através deste quadro síntese, que se pode encontrar no documento sobre a estratégia habitacional portuguesa [7], conclui-se de novo a ideia anteriormente defendida: em termos quantitativos, a habitação já chegou a níveis mais que suficientes para satisfazer as necessidades, sendo necessário a aposta num novo rumo. Assim, cria-se um desafio de ligar a oferta à procura existente, aproveitando os recursos atuais disponíveis. O próprio parque habitacional apresenta uma margem de manobra que pode ser utilizada numa melhor gestão do mercado.

- Carências do parque habitacional

O parque habitacional atual depara-se com uma problemática: o estado de degradação em que se encontra, necessitando de intervenção. Por consequência, a grande aposta atual terá de se centrar na recuperação do edificado em detrimento da nova construção.

Segundo o IHRU, em 2001, já perto de 50% do parque habitacional de Lisboa e Porto necessita de intervenção de reabilitação física. Como tal, este condicionalismo afeta o mercado de habitacional atual. A falta de investimento leva a uma estagnação do mercado, não havendo renovação das habitações, dificultando o acesso a imóveis, e deixando por vezes alguns alojamentos vagos, que não são aproveitados. [7]

Por outro lado, existe outro fenómeno que agrava a situação que atualmente vive o mercado habitacional. A taxa de sobrelotação em algumas regiões do país é notória, principalmente na zona Noroeste de Portugal e a zona de Lisboa. Assim, este desequilíbrio reflete, acima de tudo, o desajuste do parque habitacional. Logo, percebe-se que não é o número de habitações que está em causa, mas sim a qualidade das mesmas e a forma como esta é gerida.

Os mercados habitacionais, segundo D. MacLennan [3], têm as suas características próprias consoante o meio em que se encontram inseridos. Porém, é consensual que maioritariamente, estes sistemas habitacionais são de uma grandeza local/regional, ao invés de nacional.

O mercado habitacional é vasto, dividindo-se num leque de oferta bastante diversificado, quer seja para aquisição ou arrendamento, quer seja de índole público ou privado. A oferta dirige-se em grande parte a toda a população, compreendendo desde o estrato social mais baixo até ao mais alto.

| Tenure  | England<br>2005 | Flanders<br>2005 | France<br>2002 | Germany<br>2003 | Ireland<br>2006 | Netherlands<br>2006 |
|---|-----------------|------------------|----------------|-----------------|-----------------|---------------------|
| Market rented   | 11              | 18               | 21             | 46              | 11              | 11                  |
| Social rented   | 18              | 5                | 17             | 15*             | 11              | 33                  |
| Owner-occupation  | 70              | 74               | 56             | 39              | 75              | 56                  |
| Other   | 0               | 2                | 6              | 0               | 3               | 0                   |
| Total   | 100             | 100              | 100            | 100             | 100             | 100                 |
| * Social letting: an estimated 15% of all rented dwellings are let with a social purpose (including municipal housing companies and rented cooperatives). Approximately 5-7% of all rented dwellings is (still) subsidised. |                 |                  |                |                 |                 |                     |

Figura 2.7 – Estrutura do mercado habitacional em 6 países europeus (2006) [6]

Como se pode verificar pela figura 2.7, países europeus com proximidade geográfica podem apresentar estruturas do seu mercado bastante diferentes. A Alemanha apresenta-se como o caso onde o regime de compra de imóveis se apresenta com menor relevância. Em contraponto, a Irlanda para além de ter o regime de propriedade mais acentuado, demonstra uma fraca capacidade do seu setor de

arrendamento (social e privado). A análise efetuada vem provar que o regime habitacional de cada país depende das características sociais, territoriais e culturais que cada um apresenta. [6]

A nível nacional e em alguns países europeus, existiu uma estratégia que, durante algum tempo, desfavoreceu o mercado de arrendamento em relação ao de aquisição. Devido à proximidade dos valores das rendas serem similares daqueles que se pagaria por aquisição de uma habitação, levou durante muito tempo, muitas famílias a optarem por adquirir o imóvel. Devido à conjuntura atual, o mercado de arrendamento pode ganhar algum dinamismo, já que através deste, em condições normais, será mais fácil resolver os problemas habitacionais existentes, por ser mais flexível e adaptável às diferentes necessidades da procura.[2][7]

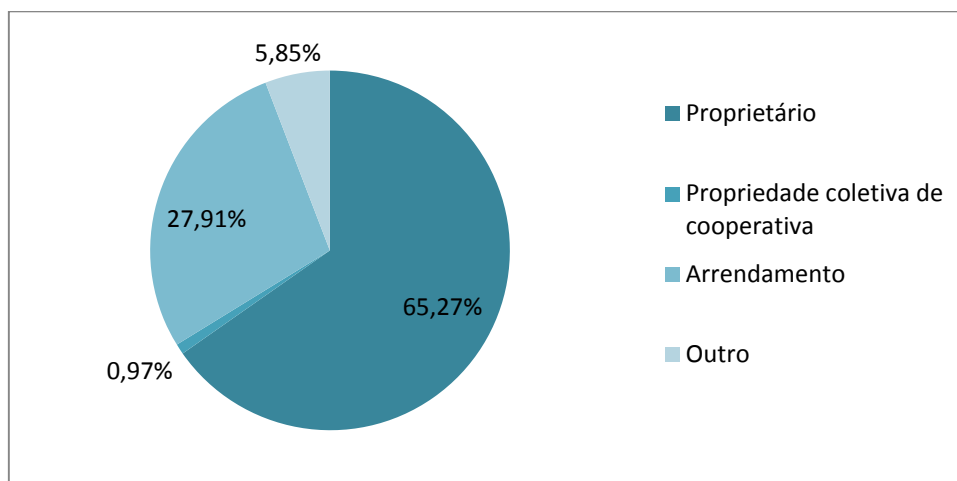


Figura 2.8 – Regime de ocupação dos alojamentos em Portugal em 2011 (Fonte: INE)

Através da análise da figura anterior, em 2011, últimos dados disponíveis, é possível aferir que a estrutura do mercado habitacional português, apesar de todas as dificuldades conhecidas, encontra-se mais disposto para a aquisição do que para o arrendamento. A nível europeu, esta repartição é bastante mais partilhada pelos diferentes regimes de habitação. Desta forma, denota-se alguma resistência relativamente ao uso do mercado de arrendamento em Portugal. [7]

Assim, é importante inferir o modo como os diferentes regimes habitacionais funcionam, e que oportunidades estes permitem criar na procura. Na procura de habitação uma das distinções mais importantes, na abordagem ao mercado, é se se trata de um compromisso de arrendamento ou aquisição. Consoante esta escolha, dentro de cada um deles, existem diferentes abordagens que correspondem ao domínio público e privado.

#### A. Mercado privado de arrendamento

O mercado privado de arrendamento, mercado de onde os senhorios retiram dividendos, é uma das variadas soluções disponíveis para qualquer pessoa aceder a uma habitação. Assim, revela-se uma alternativa à aquisição de um imóvel, definindo-se como um processo que oferece maior flexibilidade perante situações de mudança, comparativamente com a pessoa que paga para ser proprietário da sua habitação pois não implica um investimento tão avultado, nem obriga a viver na mesma habitação por um período mais longo. Esta posição vem de encontro à ideia defendida em pontos anteriores, ou seja, com o aumento da mobilidade profissional e da instabilidade económica, o assumir um compromisso de aquisição de um imóvel apresenta alguns obstáculos a contornar. Desta forma, sem a

obrigatoriedade de assumir um compromisso tão longo, que demora alguns anos a ser pago, o sistema de arrendamento será uma das soluções mais capazes de satisfazer as exigências das populações.

Em contraponto, este mercado habitacional reflete alguma vulnerabilidade. Como tal, apesar de “os preços das habitações [arrendamento] mudarem devido à instabilidade, [...] também possuem um papel crucial na qualidade de ser financeiramente mais acessível”. Entende-se então como o arrendamento pode tornar-se, neste momento, uma solução eficaz para conseguir atingir o maior número possível de habitantes, muitos deles em dificuldades económicas. [3]

O mercado de arrendamento privado apresenta uma faceta multidimensional na sua disposição no território. Se por um lado, é reconhecido a sua dimensão local, por outro, existe uma estratégia lógica a nível nacional, refletindo-se na disposição territorial atual. Verifica-se que as diferentes economias (macro e micro) influenciam diretamente o comportamento perante o arrendamento. [3]

Teresa Costa Pinto assume que a nível geral, e em zonas mais específicas como a zona da grande Lisboa, a intenção de arrendar tem crescido cada vez mais. Em consequência da instabilidade económica, a grande tendência que existia para as pessoas comprarem habitações encontra-se a reverter-se”. Ao mesmo tempo, o aumento da mobilidade permitiu uma diferente abordagem ao mercado habitacional, o que aumentou a procura nas zonas circundantes à cidade de Lisboa, onde a oferta de transporte é vasta e variada. [15]

#### B. Sub-sistema Social de arrendamento

O sub-sistema social de habitação apresenta-se como outra alternativa no mercado atual em muitos países. Comumente denominado como habitação social, pode assumir diferentes estruturas de país em país. A história evolutiva de cada um é bastante distinta, as suas exigências e culturas também, formatando cada um de diferente modo até aos dias de hoje. Como consequência, o sistema social apresenta, consoante a realidade, pesos diferentes nos sistemas habitacionais respetivos.

Este sub-sistema é distinto do mercado de arrendamento privado pois apresenta um público-alvo diferente e mais restrito, em grande parte dos casos, podendo haver alguns sistemas como holandeses em que tal não acontece. A habitação social nasceu para suprimir uma falha crucial do sistema habitacional, que se centrava na dificuldade constante do acesso a este por parte de grupos em maiores dificuldades sociais económicas.

Com a implementação da habitação social tornou-se possível oferecer a cada indivíduo ou família com dificuldades económicas, uma casa com uma renda de valores adequados às possibilidades das pessoas. Assim, estes custos puderam ser definidos consoantes a situação económico-social de cada pessoa, existindo casos onde o valor da renda se tornou simbólico. A habitação social serve essencialmente como um instrumento de equilíbrio, de proteção social e de garantia de direito à habitação. Como se pode verificar, a presença deste regime tornou-se importante numa sociedade como a atual, equilibra a igualdade social e diminui as disparidades entre os cidadãos.

Em Portugal, este sub-sistema é estritamente controlado pelo poder público. Porém, não se pode afirmar que se trata de um sistema exclusivamente governamental. Em algumas abordagens sobre o tema, por exemplo em Haffner, este compara alguns sistemas europeus relativamente à sua estrutura – privado e público e as suas políticas. Neste estudo realizado, apesar de a maioria dos sistemas sociais serem geridos pelos governos e municípios, na Holanda este é coordenado através do sector privado. [6]

Em termos estratégicos, a sua concessão não se centra exclusivamente na relação do estado com a sociedade. Simultaneamente, existem também todas as forças externas relacionadas com o mercado social (pressões políticas, condições da população,...), e como consequência, o conjunto destas duas tendências definem a forma como o sistema social se comporta em cada sociedade.



|   | England    | Flanders             | France                            | Germany  | Ireland              | Netherlands          |
|---|------------|----------------------|-----------------------------------|--|----------------------|----------------------|
| Purpose of social or market renting     | Large      | Large                | Large                             | Large  | Large                | Large                |
| Allocation system                       | Large      | Large                | Large                             | Large  | Large                | Large                |
| Rent regulation for new contracts       | Large      | Large                | Large                             | Large  | Large                | None                 |
| Rent regulation for rent adjustment     | Large      | Large                | Moderate                          | Large  | Large                | None                 |
| Regulation and supervision of landlords | Large      | Large                | Large                             | No information found                             | Large                | Large                |
| Bricks-and-mortar subsidies             | Large      | Large                | Large                             | Large  | Large                | None                 |
| Tax concessions                         | Large      | Large                | Large, except intermediate sector | None   | Large                | Small (as from 2008) |
| Housing allowances                      | Very small | Relatively large**   | None                              | None   | Large                | None                 |
| Socio-economic profiles of tenants      | Large      | Relatively large***  | Moderate                          | Probably, because of focus; no information found | Large                | Moderate             |
| Movements between sectors               | Large      | No information found | No information found              | No information found                             | No information found | Moderate             |

Figura 2.9 – Distância entre o mercado de arrendamento social em relação ao privado em 6 diferentes países [6]

A tabela anterior, construída por Haffner, de certa forma, justifica a necessidade de existir um setor social de arrendamento, já que apresenta o desequilíbrio entre o mercado de arrendamento social e o de arrendamento privado é considerável a vários níveis. O desnível é bastante variado entre a oferta do sector social em relação ao privado de país para país, resultando em situações, por vezes, preocupantes. Este défice impõe a necessidade de co-existência destes dois sistemas. Assim, a sua atuação em simultâneo permite colocar a habitação mais acessível a um número maior de população. [6]

Urbani e van Bortel argumentam que o serviço público de habitação tem quatro facetas fundamentais na sua coordenação. A primeira prende-se com o papel do Estado, onde são incluídas as dimensões locais e regionais. A segunda retrata o mercado em si, enquanto que a seguinte trata a auto-organização de iniciativas por parte de indivíduos ou grupo de cidadãos (comunidades). Por último, refere-se a toda a relação envolvente às três componentes anteriores – mercado, comunidade e Estado. Deste modo, os autores apoiam-se nestes fundamentos, de forma a entender melhor a relação que a habitação social tem em cada município e a forma como esta pode melhor suprimir as falhas dos sistemas. [10]

Ao longo da bibliografia analisada [6], é questionada a funcionalidade do sistema meramente constituído pelos principais mercados de arrendamento (social e privado). Todavia, existe alguma procura que não se enquadra em nenhum destes dois tipos de oferta, sendo que esta tendência se encontra a agravar e como resultado, existem alguns vestígios da existência, em alguns sistemas habitacionais, de um sector intermédio. Consequentemente, a criação deste permite assegurar rendas entre os valores dos dois sistemas referidos. Como se defendeu anteriormente, o desnível entre o arrendamento público e privado é elevado. O setor intermédio preenche um défice em termos de oferta no sistema habitacional. Ao mesmo tempo, Haffner relata que o mercado intermédio de arrendamento é já uma solução em prática em Inglaterra, sendo gerido por associações habitacionais.[6]

O setor intermédio pode, transpondo para o contexto nacional, ser uma solução ao atual regime praticado. Pode tornar-se num instrumento importante de uma nova estratégia política, colocando uma parte da procura mais próxima da oferta existente. Assim, iniciativas como estas, em



Inglaterra, permitiram gerir o mercado da melhor forma, respondendo às variações de preços existentes do mercado, garantindo uma maior segurança à população. [6]

## 2.4 TRANSFORMAÇÕES NAS POLÍTICAS

Ao longo da história da habitação, as políticas procuraram moldar-se às necessidades e interesses da população, nem sempre conseguindo atingir este fim. Vários fenómenos influenciaram e continuam a influenciar a forma como cada ator se posiciona no mercado e responde através das suas políticas estratégicas. Num sistema habitacional de um país, a estratégia local depende dos vários agentes que integram a sociedade em questão.



Figura 2.10 – Relação das Políticas de Habitação com as dinâmicas do sector [9]

Em termos de atores públicos, o Estado, no sector habitacional, pode permitir a criação de estratégias que colmatem falhas do sistema de modo a garantir equidade em termos de acesso à habitação para toda a população. Partindo do princípio que a habitação é um direito de qualquer cidadão, o Estado necessita de assegurar, que mesmo aquelas que possuem menos condições financeiras, podem usufruir da mesma.

Ao longo dos tempos, o papel que este desempenhou, assim como a direção das suas políticas, variou. Nomeadamente, denota-se uma grande mudança na estratégia assumida, fruto de novas pressões habitacionais. Inicialmente, a grande preocupação do poder central passava pela criação de habitação pois a oferta não era suficiente para suportar toda a procura. Porém, devido a um menor poder de ação, o Estado encontra-se numa posição muito mais passiva, reguladora e de expectativa. Aliado a isto, em termos demográficos, no território nacional, existe uma variação da dimensão das famílias. Em algumas regiões há uma forte diminuição da população e das suas famílias, acompanhado de uma degradação do parque habitacional, o que reforça esta posição de recuperação versus construção nova. (Figura 2.10)



Figura 2.11 – Fatores de mudança no desenho e execução das novas políticas de habitação [9]

Como se pode constatar através de Hal Pawson e Teresa Costa Pinto, nas suas abordagens sobre o tema, as políticas atuais assumem conscientemente uma redução do papel direto do Estado. Deste modo, percorre-se uma lógica mais de apoio do que providenciador, assim como a constante preocupação na introdução de diferentes parceiros para minimizar o investimento a realizar nas diferentes iniciativas habitacionais. (Figura 2.11) [2] e [15]

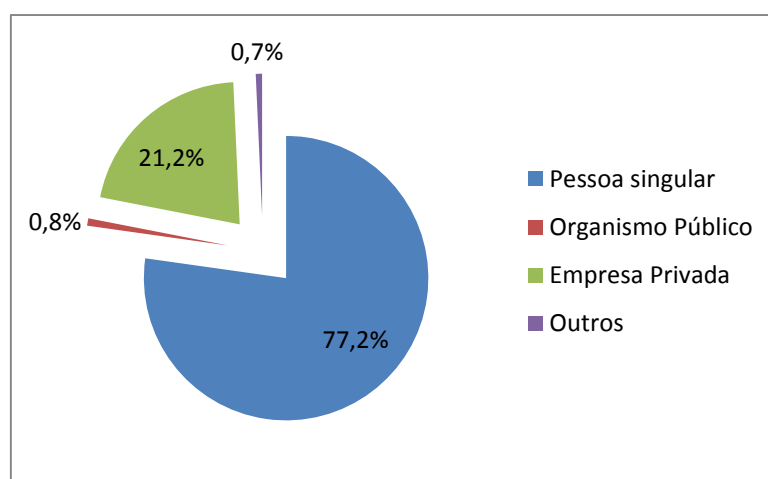


Figura 2.12 – Fogos construídos em construção nova segunda entidade promotora em 2013 [Fonte: INE]

Através desta figura, é clara a inexistência de oferta habitacional do Estado. É uma provisão praticamente nula, sendo as pessoas singulares os grandes responsáveis por este tipo de oferta.

A nível do poder local, os municípios encontram-se como sendo um dos grandes responsáveis de aplicação das políticas habitacionais. A relação das autarquias com o poder central, em caso de ser contínua, permite uma atuação social sobre o setor.

Devido à existência de um território vasto e heterogéneo, como se pôde verificar nas características do parque habitacional, a dimensão local torna-se muito importante porque permite uma atuação mais criteriosa nos sistemas habitacionais. Procura-se então entender a posição dos vários municípios, sendo que neste trabalho aborda-se como casos de estudo três municípios da Região Norte.

Outro dos agentes fulcrais na habitação, que contribui para a dinamização do mercado habitacional, é o setor privado, uma vez que promove competitividade internamente e externamente, ou por outras palavras, entre as várias entidades privadas, assim como entre os vários agentes do sistema habitacional (públicos e privados). Como resultado, esta competitividade é de extrema importância, sendo um grande estímulo para o funcionamento mais eficiente de todo o mercado habitacional. Na ausência desta, o consumidor teria ainda mais problemas de acesso à habitação, levando a uma maior degradação social e económica. [2][6]

As entidades privadas assumem duas formas de ação ao mercado habitacional. Primeiramente, podem criar uma relação com entidades públicas, com o poder central e local. Desta relação podem sair vários benefícios para a população, começando desde logo com as parcerias público-privadas (PPP), devidamente controladas em termos de proveitos para o público, que permitem criar mais soluções no mercado. Por outro lado, os agentes privados podem atuar no setor de forma independente. Neste caso, o sector privado procura promover iniciativas individuais e ir de encontro às necessidades populacionais.[6]

As iniciativas privadas apresentam um historial vasto a nível mundial. O estudo de alguns casos europeus pode permitir aumentar o número de alternativas que o setor pode optar nos sistemas habitacionais. Alguns destes casos estão documentados e permitem entender da melhor forma como os agentes privados atuam e se colocam em relação ao setor habitacional:

A. Fundos Imobiliários em Itália (por Sergio Urbani e Gerard van Bortel em “Social housing provision in the Italian region of Lombardy: between market, state and community”) [10]

Urbani e van Bortel afirmam a existência de alguma desconfiança nos bancos (agentes privados). Apesar de entidades privadas com propósito público e social, não se encontram dispostas a suprimir as falhas deixadas pelos Governos. Como tal, definem três pontos principais nas políticas bancárias: suporte no desenvolvimento do território, encorajamento de capacidade das comunidades se auto-organizarem-se e criarem novas soluções, e por último, atuam como mediadores e criadores de pontes entre diferentes partes.

No seu caso de estudo [Lombardia, Itália], Urbani e van Bortel abordam as potencialidades dos bancos no setor. Os objetivos destes no sector habitacional passam por: desenvolvimento de métodos de financiamento habitacional, aumentar o poder de compra dos residentes e criação de parcerias público-privadas. As medidas referidas têm como propósito implementar as políticas anteriormente defendidas.

Com o auxílio de parceiros privados, o número de alternativas de mercado cresce de forma bastante significativa. Devido à conjuntura atual, e ao menor poder de investimento do poder público, a criação destas cooperações torna-se ainda mais importante no setor. Atualmente, existem várias soluções resultantes de parcerias entre vários agentes públicos e privados. Os fundos são um instrumento bastante usual nas estratégias de cooperação, funcionando como uma bolsa de investimento, o que permite a partilha de custos e benefícios, sendo lucro para os privados, e resolução de problemas sociais para o público.

Atualmente em Portugal, trata-se de uma medida que não representa grande relevância a nível nacional, mas utilizada pontualmente a nível local. Todavia, existe um historial vasto de várias experiências deste tipo nos vários países europeus, e a sua correta integração de forma mais vinculada no sistema habitacional nacional pode trazer bastantes vantagens, como aconteceu em Itália e Escócia.

Na figura seguinte, Urbani e van Bortel dão um exemplo de como se processa um fundo de propriedade e toda a relação entre as partes envolvidas. Neste caso são envolvidas instâncias governamentais que auxiliam o processo, assim como bancos, sendo criado um grupo executivo de gestão do próprio fundo. O grau de influência dos privados é grande neste exemplo, sendo incluído os agentes governamentais como parte influenciador das decisões a tomar. A direção do fundo contempla um misto de agentes dos dois tipos, procurando geri-lo.

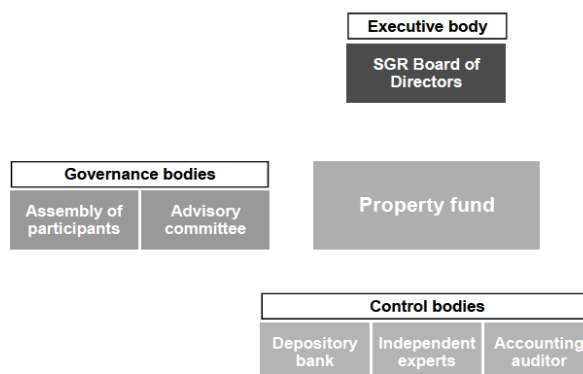


Figura 2.13 – Exemplo de fundo habitacional criado em Lombardia, Itália

A figura anterior demonstra o envolvimento dos dois agentes: bancos e público. A união destes originou na criação de um comité executivo de gestão do fundo. Deste modo, a cooperação partilhada permite uma maior articulação e discussão na cedência de financiamento.

#### B. Fundos de habitação na Escócia (por Keneth Gibb) [13]

Kenneth Gibb, no seu trabalho, relata algumas alterações no sector habitacional escocês em tempos de austeridade económica. A fragilidades do sistema foram expostas pela crise fiscal, resultando na necessidade de implementação de medidas capazes de equilibra-lo.

Na promoção de iniciativas ao mercado, uma das primeiras medidas governamentais centrou-se no crescimento da oferta. Procurou-se assim promover junto de outras instâncias alguns incentivos para que o parque habitacional crescesse, apesar de conscientemente se estivesse ciente de todos os problemas financeiros que assolavam o território. Simultaneamente, a busca por novas formas de financiamento também cresceu, desenvolvendo-se esforços para a participação privada.

Desta forma, criaram-se então alguns instrumentos de gestão e promoção de habitação: o “National Housing Trust”, um fundo que visou implementar a criação de um mercado de arrendamento intermédio, com rendas entre as praticadas pelo mercado de arrendamento e o social. Por outro lado, também outro fundo foi criado, no entanto o seu principal objetivo teve como base a criação de novas habitações.

As políticas habitacionais centravam-se acima de tudo na sustentabilidade e no risco controlado para o sector público. Mas por outro lado, este risco do poder central, minimizava o risco de investimento para os habitantes, induzindo ao crescimento do setor.

Consequentemente, estas medidas funcionaram como mecanismos de recuperação económica, permitindo envolver todos os agentes do setor. A integração de todas estas medidas resultaram de um estudo de experiências já realizadas em outros países, tendo sido adaptadas à realidade escocesa. Todavia, não haviam garantias de sucesso das mesmas, até porque os países onde estas iniciativas tiveram sucesso apresentavam um sistema pouco ou nada similar ao da Escócia.

Este exercício pode ser realizado em vários países na procura de crescimento. A nível europeu, alguns países têm aproveitado da melhor forma algumas experiências introduzidas. Porém, nunca transpondo na íntegra o instrumento, mas adaptando à realidade em que vai ser integrada. Julie Lawson defende que um fundo de garantias financeiras bem gerido, a prazo terá poucas ou nenhuma implicações para os orçamentos governamentais. [16]

### C. Programa “Porta 65” (pelo Governo Português) [4]

A nível nacional, através da Resolução do Conselho de Ministros nº128/2007, é definido um documento que permite perceber a postura e aposta do governo no que diz respeito à habitação. É criado neste documento um programa denominado “Porta 65” que procura suprimir uma falha do mercado de habitação. Um dos instrumentos previstos, sendo este o único ativo neste momento, é chamado de “Programa Porta 65 – Jovem”. Como o nome indica, este destina-se a uma faixa etária mais baixa, sendo “um instrumento de apoio financeiro ao arrendamento jovem”.

O instrumento em causa resulta de um paradoxo dos tempos de hoje: devido à crescente falta de independência por parte dos jovens, sendo conseguida esta cada vez numa idade mais avançada devido a questões económicas, estes continuam a viver até uma idade mais avançada na casa dos seus pais. O programa em causa tem como objetivos: “atingir um espectro de beneficiários diversificado, dando resposta às respectivas necessidades habitacionais mediante soluções de arrendamento”, “promover uma mobilidade residencial, tanto no interior do parque habitacional público como entre este e o parque privado”, “dinamizar soluções público-privadas para a disponibilização de fogos dispersos para arrendamento com vocação social” e “promover uma gestão integrada e sustentável do parque habitacional do Estado”.

Simultaneamente, o programa prevê a criação de mais apoios a diferentes grupos sociais, que segundo o Governo, se encontram a sofrer dificuldades no setor:

- o “Porta 65 – Bolsa de Habitação e Mobilidades” para habitações públicas e privadas para arrendamento, mediando a oferta do mercado de habitação;
- o “Programa Porta 65 – Gestão de Proximidade”: “instrumento de apoio à gestão de proximidade do parque para arrendamento com vocação social”;
- e, o “Programa Porta 65 – Residência (Coabitação) Apoiada”: essencialmente para idosos, sem-abrigo ou imigrantes;

Estes não se encontram atualmente preparados para serem usados, mas mais à frente será discutida a aplicabilidade destes programas.

Até aos dias atuais, as políticas habitacionais sofreram alterações, procurando sempre suprimir défices nos sistemas estruturais das cidades. As influências políticas passam por vários níveis, como por exemplo o europeu.

A nível da UE, foram várias as iniciativas introduzidas nos vários países. Porém, a nível europeu, não existe uma estratégia vinculada e forte por parte da Comissão Europeia. Existem algumas linhas de pensamento de uso da habitação como resolução de problemas sociais, mas apenas como auxílio às nações. A influência passa essencialmente pelo contributo que poderá existir através de apoios, já que a nível programático não existe nada concreto que possa ser aplicado. Tendo em conta a conjuntura económica que o globo passa, os países procuram fontes de rendimento junto, no caso dos países europeus, da União Europeia.

Foram surgindo programas como o URBAN, que procurou ser um instrumento não só físico – construção/reabilitação de espaços e equipamentos, como social, procurando solucionar alguns problemas como o desemprego e a exclusão social. [8]

Os programas nacionais foram uma aposta corrente na estratégia para a habitação. Estes procuraram fomentar o acesso a novas habitações (PER), ao melhoramento das condições habitacionais (SOLARH) e dinamizar o mercado de arrendamento (Reabilitar para Arrendar). Desde o aparecimento do PER em 1993, até 2013 apareceram quase uma dezena de programas bastantes variados, sendo que os últimos três criados ainda se encontram em vigor. [8]

Porém, é fácil de constatar que desde 2008 que as iniciativas até aos dias de hoje (2015) são escassas, sendo o total de iniciativas programáticas apenas de duas, sendo auxiliadas por decretos-lei sobre o mercado de arrendamento (público e privado). Estes tempos coincidiram também com o menor fulgor económico que se assistiu na economia nacional, que explica de certa forma esta trajetória. Apesar de toda a conjuntura do país, não se pode descurar esta vertente que é tão importante a nível social para a sociedade. Ao garantir que a população tem um acesso mais facilitado à habitação, permite desde logo um combate mais rigoroso a outros problemas sociais atuais.

Programas como o PROHABITA, SOLARH e o RECRIA fazem parte da história política habitacional portuguesa. São exemplos de tentativas de mudança no sistema físico e social da habitação. [8]

A nível local, cada concelho/região apresenta uma história de instrumentos específicos, sendo que alguns serão desenvolvidos mais à frente. [9]

Num dos seus relatórios [14], a UE compara alguns países e os seus sistemas habitacionais, sendo o deles o português, caracterizando-o à partida como sendo um sistema onde abundam as casas próprias, em detrimento do arrendamento. Relata que o sistema de arrendamento se encontra em mudança, havendo um excesso de procura nas zonas metropolitanas.

|    | Stock          | Landlords           | Trend            | Demand/ Supply                                    |
|----|----------------|---------------------|------------------|---|
| PT | 3.3%<br>(2001) | LA/ MHC<br>Some NGO | Relative decline | Excess demand especially in<br>metropolitan areas |

Figura 2.14 – Relatório sobre a distribuição da procura em Portugal [14]

É acima de tudo defendido um sistema social que procure combater a pobreza instalada nos países. A análise realizada define as políticas portuguesas como sendo de competição/complemento ao sector privado de arrendamento. (Figura 2.14)

Simultaneamente, existem alguns programas que se relacionam com os problemas habitacionais. Estes programas são acima de tudo de dimensão social e eficiência energética, permitindo, através destes, ajudar no acesso a habitações e na sua reabilitação, respetivamente. Os municípios, devido à falta de margem de manobra de investimento no setor habitacional, deparam-se com a necessidade de recorrer a uma gama variada de programas criados, aproveitando todos os recursos disponíveis. Desta forma, a habitação, apesar de não ter muitos instrumentos de aplicação direta, consegue ser dinamizada, de forma indireta. [17]

## 2.5 CONCLUSÕES

O caminho que as políticas habitacionais percorreram dependeu do comportamento da procura e da oferta que se foi verificando ao longo do tempo. A pressão criada levou que a diferentes momentos a aposta mudasse, por vezes, de forma radical. Sendo assim, para entender as atuais práticas locais percebe-se a necessidade de enquadrar as políticas atuais e passadas a nível local.

A procura evoluiu num sentido oposto ao da oferta, criando mais vulnerabilidade na população, implicando novos riscos sociais. Algumas destas mudanças advém da crise que se instalou a nível mundial, mas não só. Todas as exigências anteriores a esta implicaram um reposicionamento da procura.

Por outro lado, a oferta também sofreu mudanças. As necessidades quantitativas encontram-se suficientes e estáveis, permitindo abrigar a população. Ao mesmo tempo, a quebra de financiamento por partes dos agentes privados e públicos, levou a uma maior dificuldade de uma parte da população em aceder à habitação.

Consequentemente, a dupla mudança (quer das procura e das ofertas) implica uma necessidade de criar mecanismos que permitam diminuir a distância existente entre estes. Experiências que permitem diminuir distância entre o arrendamento privado e o social, respondendo a novas necessidades, asseguram uma mediação entre a procura e a oferta. Nestas experiências, onde se encontram os fundos analisados, podem ser da responsabilidade de agentes públicos e privados. A nível nacional, o Porta 65 assume alguns destes pressupostos, facilitando o acesso à habitação da população jovem.

Através da análise anterior, depreende-se que o comportamento das autoridades locais centra-se, atualmente, numa reformulação de prioridades. A pouca margem de manobra em termos orçamentais, levou a que, quer o Estado, quer os municípios, repensassem a sua posição no mercado habitacional. Um papel que não pode ser somente passivo, apesar de constrito a algumas restrições, deve ser dinamizador do setor. A priorização de problemáticas no setor, assim como a constante, reformulação de objetivos implicou um novo papel.

A nível programático, Portugal atravessa um diferente modo de instrumentalização das suas políticas, consequência do aparecimento de novas necessidades e exigências do setor. Desta forma, urge a necessidade de aprofundar o estudo das políticas locais e como esta conseguem dar respostas às solicitações das populações.





# 3

## POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS LOCAIS DE HABITAÇÃO

O poder local é um dos responsáveis pela dinamização do sector habitacional em Portugal. De todas as entidades públicas, os municípios serão certamente um dos maiores responsáveis por parte dos projetos relativamente à criação, regeneração de habitação e funcionamento dos regimes de habitação.

O estudo das políticas locais de habitação, aliado ao conhecimento do mercado, permite entender a abordagem dos municípios às problemáticas populacionais. Desta forma, torna-se possível concretizar um juízo sobre o sucesso das mesmas, apesar de todas as limitações ao exercício decisor.

### 3.1 METODOLOGIA

Para o estudo mais aprofundado das políticas locais, a pesquisa centrou-se essencialmente em entrevistas a profissionais envolvidos nas autarquias e responsáveis pelos projetos em curso.

Devido à atuação dos municípios no setor habitacional se encontrar disperso em vários domínios, a recolha de informação, junto dos técnicos especializados no tema, obrigou a que no mesmo município, se realiza-se mais que uma abordagem a estes. Deste modo, procurou-se um maior aprofundamento das perspetivas municipais na tentativa de entender o enquadramento de cada autarquia no sector habitacional.

Antes das entrevistas realizadas, realizou-se um enquadramento dos concelhos através de dados estatísticos publicados no INE. Desta forma, será possível compreender da melhor forma quais as exigências municipais decorrentes do planeamento territorial.

O conjunto destas duas vertentes permitirá conhecer a fundo as razões que influenciam as dinâmicas habitacionais, levando a uma melhor compreensão e análise das políticas criadas.

### 3.2 CASOS DE ESTUDO

O trabalho desenvolvido teve como base três municípios da Região Norte – Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Porto. A escolha destes deveu-se acima de tudo pelas dinâmicas que estes apresentam. Se por um lado, em termos geográficos, são concelhos bastante próximos, tendo o Porto fronteira com os dois restantes, por outro, são casos de estudo com características sociodemográficas bastante diferentes, como se vai poder verificar.

Esta diferenciação de particularidades de cada município poderá permitir perceber a razão para as diferentes políticas praticadas por cada um, assim como o caminho que cada um pretende atingir. Por outro lado, as características morfológicas de cada um poderão condicionar as exigências habitacionais, assim como a evolução do concelho, apesar de uma proximidade geográfica.

### 3.3 CARACTERIZAÇÃO DOS CASOS DE ESTUDO

A caracterização teve como base o sistema de dados recolhidos pelo INE nos anos 2001, 2011, obtidos nos Censos, e 2013, em algumas pesquisas do instituto. O Eurostat e o PORDATA também foram recorridos para alguns dados sobre Portugal e os municípios. Quando foi possível, e relevante para uma melhor caracterização, foram utilizados dados um pouco mais antigos. A pesquisa centrou-se desde o ano 2001 até aos dias atuais pela relevância das mudanças mais recentes, que se pretendem estudar, sendo estas mais importantes para as políticas habitacionais praticadas.

Relativamente aos temas estudados, de todos os disponíveis pelo INE, os escolhidos procuraram ser os que mais influenciam o exercício de decisão política. Como referido no capítulo anterior, existe um grande número de fatores que dinamizam e condicionam o desenvolvimento habitacional.

A análise realizada procura, inicialmente, uma caracterização mais física do território, onde se procura perceber se esta poderá ter influência nas políticas habitacionais. A população e todas as suas particularidades, como os grupos sociais que a compõem, e a tendência destes em termos demográficos e económicos.

O mercado de emprego é fulcral, deste modo, aborda-se vários indicadores que nos permitem caracterizar o mercado de emprego na sua relação com o mercado habitacional. Por fim, a situação financeira dos municípios é também importante no enquadramento das políticas locais.

#### 3.3.1 Território

As características morfológicas do território concelhio têm uma grande influência na forma como se dispõe a habitação. O território pode impulsionar algumas mudanças no setor. Ao mesmo tempo, a dimensão da população influencia de forma direta a forma como o município atua.

Quadro 3.1 – População residente, área e densidade populacional do concelho de Matosinhos e das suas freguesias no ano de 2011 [Fonte: INE: Censos]

| Freguesias<br>(Matosinhos)   | População<br>Residente<br>(Habitantes) | Área<br>(Km <sup>2</sup> ) | Densidade Populacional<br>(Habitantes por Km <sup>2</sup> ) |
|--|--|----------------------------|---|
| União das freguesias<br>de Custóias, Leça do<br>Balio e Guifões          | 45716                                  | 18,8                       | 2427  |
| União das freguesias<br>de Matosinhos e Leça<br>da Palmeira              | 49486                                  | 12,2                       | 4070  |
| União das freguesias<br>de Perafita, Lavra e<br>Santa Cruz do Bispo      | 29407                                  | 22,7                       | 1298  |
| União das freguesias<br>de São Mamede de<br>Infesta e Senhora da<br>Hora | 50869                                  | 8,8                        | 5794  |
| <b>Matosinhos<br/>(concelho)</b>   | <b>175478</b>                          | <b>62,4</b>                | <b>2811</b>   |

O quadro permite concluir, apesar de ser um concelho com uma área territorial menor em relação aos restantes, a sua dispersão é bastante diversificada de freguesia para freguesia. Se por um lado, a União das freguesias de São Mamede de Infesta e Senhora da Hora apresenta a menor área, nesta habitam o maior número de população, resultando numa densidade populacional mais elevada dentro do concelho.

No seguimento do ponto anterior, procurou-se perceber a estrutura da população de cada concelho.

Quadro 3.2 – População residente, área e densidade populacional do concelho do Porto e das suas freguesias no ano de 2011 [Fonte: INE: Censos]

| <b>Freguesias<br/>(Porto)</b>  | <b>População<br/>Residente<br/>(Habitantes)</b> | <b>Área<br/>(Km²)</b> | <b>Densidade Populacional<br/>(Habitantes por Km²)</b> |
|--|---|-----------------------|--|
| <b>Bonfim</b>  | 24265   | 3,1                   | 7827   |
| <b>Campanhã</b>  | 32652   | 8,0                   | 4061   |
| <b>Paranhos</b>  | 44298   | 7,2                   | 6178   |
| <b>Ramalde</b>   | 38012   | 5,8                   | 6531   |
| <b>União das Freguesias<br/>de Aldoar, Foz do<br/>Douro e Nevogilde</b>  | 28858   | 6,3                   | 4603   |
| <b>União das freguesias<br/>de Cedofeita, Santo<br/>Ildefonso, Sé,<br/>Miragaia, São<br/>Nicolau e Vitória</b> | 40440   | 5,4                   | 7448   |
| <b>União das freguesias<br/>de Lordelo do Ouro<br/>e Massarelos</b>  | 29059   | 5,6                   | 5198   |
| <b>Porto (concelho)</b>  | 237584  | 41,4                  | 5736   |

A freguesia que apresenta um número mais elevado de população residente é Paranhos, enquanto em relação à área, é Campanhã. Porém, Paranhos não é a freguesia com a maior densidade populacional, sendo, neste caso, a freguesia do Bonfim.

Quadro 3.3 – População residente, área e densidade populacional do concelho de Vila Nova de Gaia e das suas freguesias no ano de 2011 [Fonte: INE: Censos]

| <b>Freguesias<br/>(Vila Nova de Gaia)</b>                                      | <b>População<br/>Residente<br/>(Habitantes)</b> | <b>Área<br/>(Km²)</b> | <b>Densidade Populacional<br/>(Habitantes por Km²)</b> |
|--|---|-----------------------|--|
| <b>Arcozelo</b>  | 14352   | 8,5                   | 1688   |
| <b>Avintes</b>   | 11497   | 8,8                   | 1304   |
| <b>Canelas</b>   | 13459   | 6,9                   | 1951   |
| <b>Canidelo</b>  | 27769   | 8,9                   | 3110   |
| <b>Madalena</b>  | 10040   | 4,7                   | 2141   |
| <b>Oliveira do Douro</b>   | 22383   | 7,5                   | 2969   |
| <b>São Félix da<br/>Marinha</b>  | 12706   | 7,9                   | 1602   |
| <b>Vilar de Andorinho</b>  | 18155   | 7,1                   | 2568   |
| <b>União de freguesias<br/>de Grijó e Sermonde</b>                             | 11938   | 13,0                  | 919  |
| <b>União de freguesias<br/>de Gulpilhares e<br/>Valadares</b>                  | 22019   | 10,6                  | 2075   |
| <b>União de freguesias<br/>de Mafamude e Vilar<br/>do Paraíso</b>              | 52422   | 10,6                  | 4955   |
| <b>União de freguesias<br/>de Pedroso e<br/>Seixezelo</b>                      | 20426   | 20,9                  | 978  |
| <b>União de freguesias<br/>de Crestuma, Lever,<br/>Olival e Sandim</b>         | 17165   | 34,2                  | 502  |
| <b>União de freguesias<br/>de Santa Marinha e<br/>São Pedro da<br/>Afurada</b> | 33715   | 6,9                   | 4879   |
| <b>União das freguesias<br/>de<br/>Perozinho e Serzedo</b>                     | 14250   | 12,0                  | 1190   |
| <b>Vila Nova de Gaia<br/>(concelho)</b>  | 302296  | 168,5                 | 1794   |

O concelho de Vila Nova de Gaia apresenta um número de freguesias muito mais elevado em relação aos dois restantes, muito devido à sua área ser bastante mais vasta. Relativamente às suas freguesias, é na União de freguesias de Mafamude e Vilar do Paraíso que se concentra mais população. Por outro lado, a União de freguesias de Crestuma, Lever, Olival e Sandim apresentam a área mais elevada, e ao mesmo tempo, uma densidade populacional mais baixa.

O conjunto de quadros anteriores permite concluir que Vila Nova de Gaia é o concelho que em

termos populacionais é maior, contrariamente ao de Matosinhos. A diferença entre estes dois ainda é relativamente significativa. Porém, em contrapartida, a área de superfície do concelho gaiense é sem dúvida uma dos mais elevados, enquanto que o Porto apresenta uma área bastante mais restrita.

Como se pode comprovar, as particularidades de cada um dos concelhos é bastante diferente. Por um lado, o território no Porto apresenta uma concentração populacional bastante (com unidade mais elevada), que poderá originar uma relação de proximidade do município à população mais acessível. No extremo oposto existe o concelho de Vila Nova de Gaia que apresenta a população mais dispersa numa grande porção do seu território. Matosinhos apresenta uma densidade populacional intermédia, em relação aos restantes.

Desta forma, e apenas com estes dados, pode-se constatar que a abordagem que cada concelho terá de fazer ao seu território é diferente.

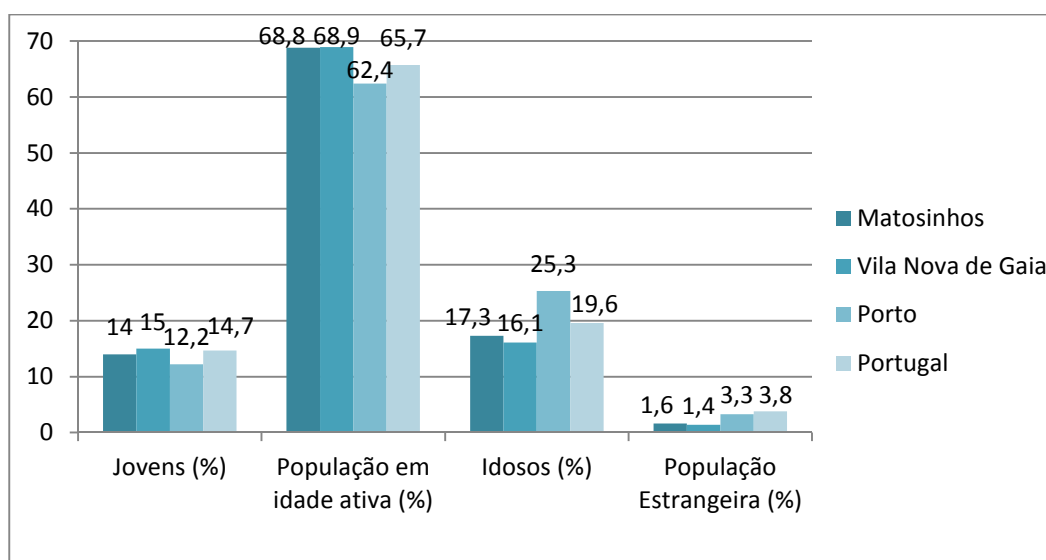


Figura 3.1 – Distribuição de jovens, população em idade ativa, idosos e população estrangeira em Matosinhos, Vila Nova de Gaia, Porto e Portugal [Fonte: INE - Censos 2011]

Na população jovem, o concelho de Vila Nova de Gaia é que mais se aproxima da média nacional, que é mais elevada que nos três municípios. Por outro lado, o concelho do Porto encontra-se envelhecido, superando a média nacional. Os restantes municípios de Vila Nova de Gaia e Matosinhos apresentam-se abaixo da média. Em relação à população em idade ativa, o Porto apresenta a relação percentual mais baixa, quer dos outros dois concelhos como da média nacional.

A população estrangeira a residir nos concelhos em causa é mais relevante no Porto, tendo a mesma proporção nos restantes. Em relação, à média nacional, esta é superior a qualquer um dos municípios. A dimensão de imigrantes poderá e deverá ter influência nas políticas locais de habitação, assim como a composição etária da população em causa.

Quadro 3.4 - Evolução do índice de envelhecimento nos concelhos de Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Porto e em Portugal em 2001, 2011 e 2013 [Fonte: INE: Censos 2001 e 2011 e Estimativas Anuais da População Residente em 2013]

| <b>Índice de Envelhecimento</b> | <b>2001</b> | <b>2011</b> | <b>2013</b> |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Matosinhos</b>               | 76.4        | 111.3       | 123.4       |
| <b>Porto</b>                    | 145.8       | 195.9       | 207.5       |
| <b>Vila Nova de Gaia</b>        | 69.3        | 97.2        | 107.3       |
| <b>Portugal</b>                 | 123.9       | 127.6       | 136.0       |

Como se pode verificar pelo quadro, o índice de envelhecimento aumentou ao longo dos últimos 12 anos. Em consequência dos dados anteriores, Porto destaca-se por apresentar uma população mais envelhecida, em contraponto com Vila Nova de Gaia.

Quadro 3.5 – Variação do saldo natural nos anos 2001, 2011 e 2013 nos concelhos de Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Porto e Portugal [Fonte: INE - Censos de 2001 e 2011 e Indicadores Demográficos em 2013]

| <b>Saldo Natural</b>     | <b>2001</b> | <b>2011</b> | <b>2013</b> |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Matosinhos</b>        | 526         | 289         | -129        |
| <b>Porto</b>             | -817        | -847        | -969        |
| <b>Vila Nova de Gaia</b> | 1186        | 414         | 54          |
| <b>Portugal</b>          | 7682        | -5992       | -23756      |

Se até 2011, os concelhos de Matosinhos e Vila Nova de Gaia apresentavam um saldo natural positivo, atualmente, o concelho de Matosinhos acompanha o concelho portuense na tendência negativa, mais notória entre 2011 e 2013. Gaia sofreu uma quebra contínua, porém ainda apresenta valores positivos.

Quadro 3.6 – Índice de dependência dos jovens em 2001, 2011 e 2013 em Portugal e nos concelhos Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia (%) [Fonte: INE– Censos 2001 e 2011 e Estimativas Anuais da População Residente em 2013]

| <b>Índice de Dependência dos Jovens</b> | <b>2001</b> | <b>2011</b> | <b>2013</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|
| <b>Portugal</b>                         | 24.0        | 22.6        | 22.3        |
| <b>Matosinhos</b>                       | 22.6        | 20.6        | 20.3        |
| <b>Porto</b>                            | 19.9        | 19.0        | 19.8        |
| <b>Vila Nova de Gaia</b>                | 24.3        | 22.2        | 21.6        |

O índice de dependência dos jovens é mais elevado em Vila Nova de Gaia apesar de estar abaixo da média nacional, assim como Matosinhos e Porto. É importante perceber o comportamento dos jovens, e a sua propensão financeira. Porém, existiu uma diminuição neste índice.

Quadro 3.7 – Índice de dependência dos idosos em 2013 em Portugal e nos concelhos Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia (%) [Fonte: INE – Censos 2001 e 2011 e Estimativas Anuais da População Residente em 2013]

| Índice de dependência dos Idosos | 2001 | 2011 | 2013 |
|----------------------------------|------|------|------|
| <b>Portugal</b>                  | 24.6 | 28.8 | 30.3 |
| <b>Matosinhos</b>                | 17.6 | 23.5 | 25.8 |
| <b>Porto</b>                     | 29.2 | 37.8 | 41.7 |
| <b>Vila Nova de Gaia</b>         | 17.1 | 22.1 | 23.9 |

O índice de dependência dos idosos é importante para entender de que forma este grupo etário se encontra, a nível financeiro, dependente de outros grupos. O concelho mais preocupante é do Porto, apresentando um índice elevado (41,7%) comparativamente com o de Vila Nova de Gaia (23,9%) e Matosinhos (25,8%).

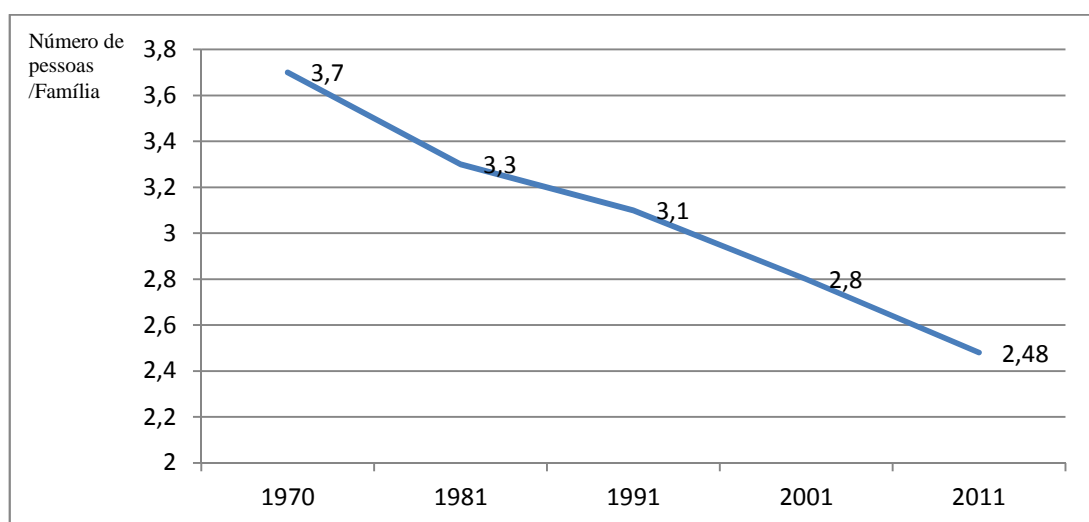
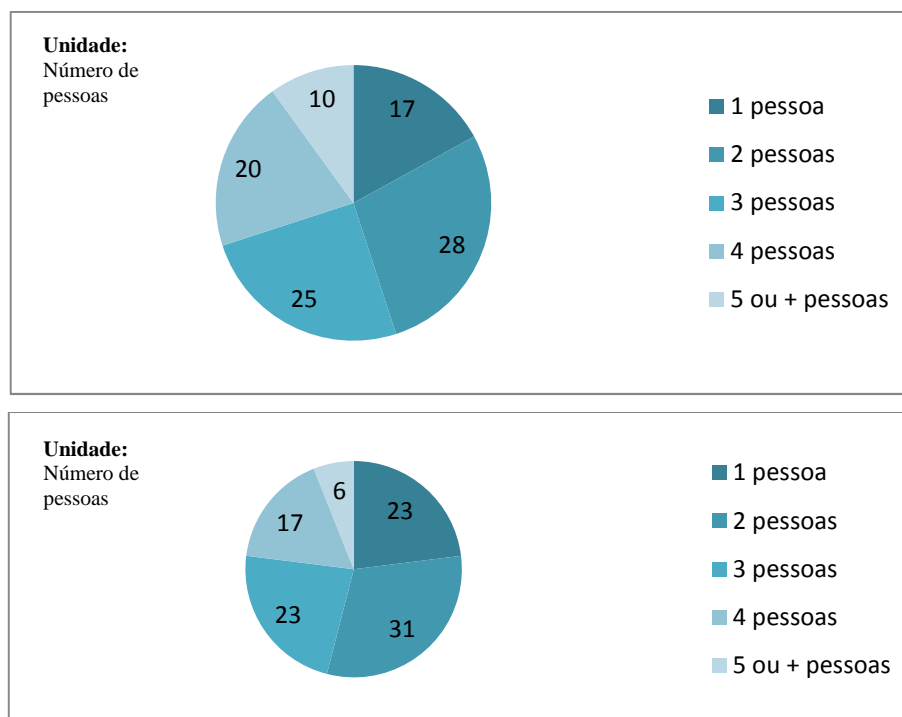


Figura 3.2 – Dimensão média das famílias clássicas a nível nacional entre 1970 e 2011 [Fonte: INE – Censos – séries históricas]

Pelo gráfico da dimensão média das famílias a nível nacional, percebe-se que tem existido uma diminuição gradual, apresentando-se em 2011 com um valor de apenas 2,48 comparado com os 3,7 de 1970.



Figuras 3.3 e 3.4 – Distribuição da dimensão das famílias clássicas em 2001 e 2011, em Portugal, respetivamente [Fonte: INE – Censos 2001 e 2011]

Mais concretamente entre 2001 e 2011, a composição da família clássica modificou-se. Se em 2001, as famílias clássicas com 2 ou menos pessoas não atingiu 50% da população, em 2011, o seu valor, já ultrapassa esse valor.

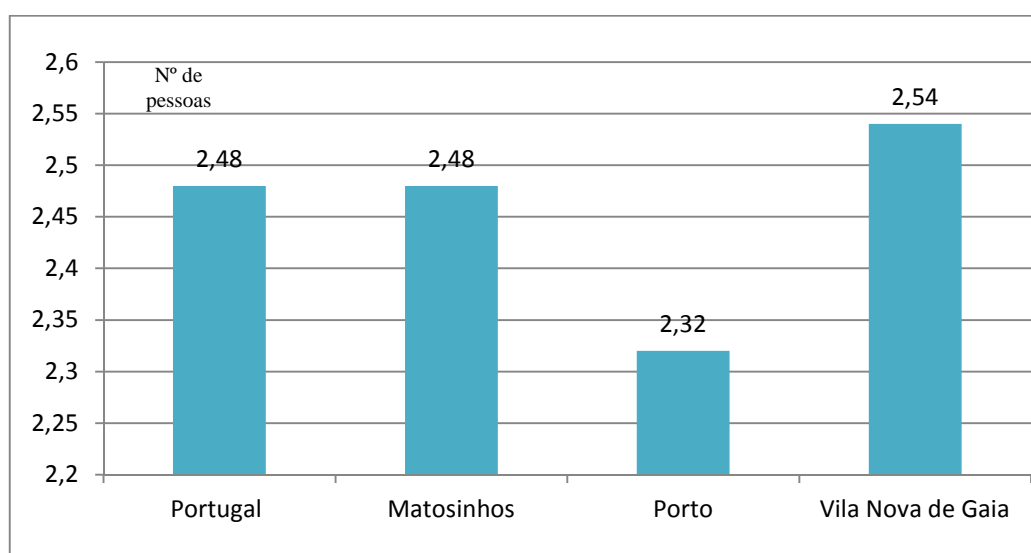


Figura 3.5 – Dimensão média das famílias clássicas em Portugal e nos concelhos Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia [Fonte: INE – Censos 2011]



Vila Nova de Gaia apresenta-se como sendo o concelho em que a dimensão média da família clássica se apresenta como sendo mais elevada. Pelo contrário, o Porto apresenta valores mais baixos. Matosinhos apresenta um valor igual à média nacional.

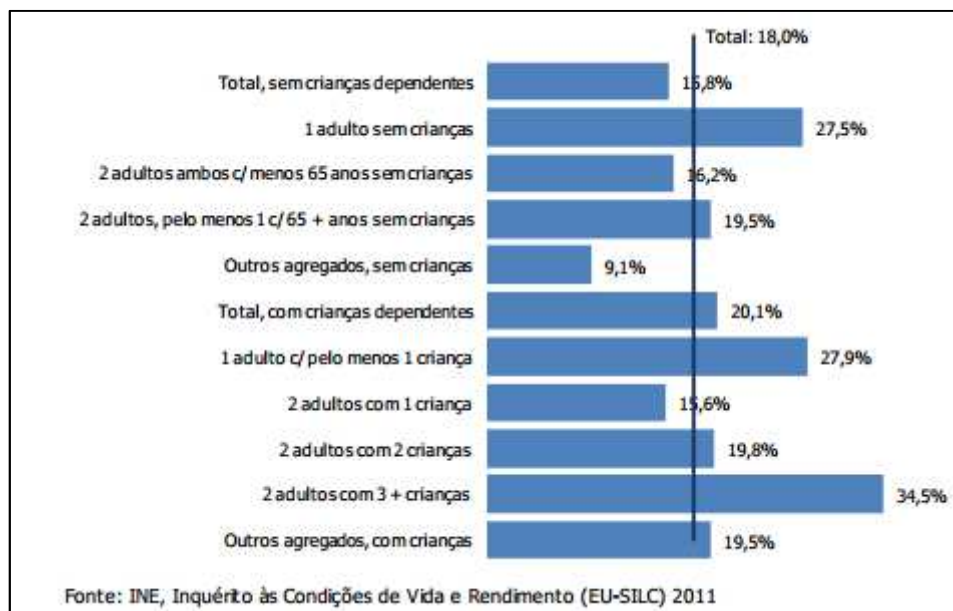


Figura 3.6 – Taxa de risco de pobreza segundo a composição do agregado em Portugal em 2010 [Fonte: INE - Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC) 2011]

A figura anterior permite aferir que dos agregados familiares, quais os que se encontrava numa taxa maior de risco de pobreza. O agregado com maior risco é o de 2 adultos com 3 crianças, ou seja, um agregado numeroso, seguido de 1 adulto com pelo menos uma criança. Segundo este mesmo estudo, “em 2001 8,5% das famílias clássicas tinham algum desempregado, e em 2011 esta proporção aumentou para 14,3%. Considerando os núcleos familiares unipessoais, entre 2001 e 2011 a proporção de desempregados aumentou de 2,2% para 4,9%.”

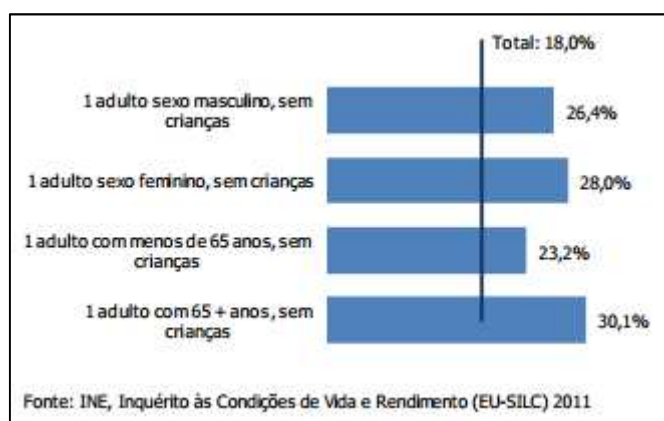


Figura 3.7 – Taxa de risco de pobreza segundo a composição do agregados unipessoais em Portugal em 2010 [Fonte: INE - Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC) 2011]

O gráfico anterior analisa a taxa de risco de pobreza nos agregados unipessoais. No seguimento dos dados, o INE afere que as pessoas que vivem sós são sobretudo idosas/os e mulheres, dois grupos particularmente afetados pelo risco de pobreza.

Quadro 3.8 – População residente sem abrigo em Portugal, Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia em 2011, segundo os Censos de 2011 [Fonte: INE – Censos 2011]

| <b>População residente sem abrigo</b> | <b>2011</b> |
|---------------------------------------|-------------|
| <b>Portugal</b>                       | 696         |
| <b>Matosinhos</b>                     | 12          |
| <b>Porto</b>                          | 146         |
| <b>Vila Nova de Gaia</b>              | 1           |

O número de sem-abrigos em 2011 identificados pelo INE nos Censos realizados apontavam para um dimensão de 696, 146 dos quais no concelho do Porto. Porém, mais recentemente, números do Instituto da Segurança Social identificaram que em 2013 pelo menos 4 420 pessoas tiveram de viver nas ruas. Esta incoerência dos números diminuem alguma credibilidade aos valores, não apresentando a dimensão do problema em causa.

### 3.3.2 Habitação

Os dados relativos à habitação, nos três concelhos, são bastante importantes para entender se houve crescimento, diminuição ou manutenção das características do setor durante os últimos anos.

Quadro 3.9 – Evolução do número de alojamentos familiares clássicos em 2001, 2011 e 2013 nos concelhos de Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Matosinhos [Fonte: INE – Censos 2001 e 2011 e Estatísticas das Obras Concluídas]

| <b>Alojamentos Familiares Clássicos</b> | <b>2001</b> | <b>2011</b> | <b>2013</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|
| <b>Matosinhos</b>                       | 72361       | 82244       | 82916       |
| <b>Porto</b>                            | 134486      | 137491      | 138240      |
| <b>Vila Nova de Gaia</b>                | 128201      | 142350      | 143167      |

No quadro anterior permite perceber que o crescimento ao nível da construção estagnou, sendo este agora bastante residual, como foi defendido no capítulo anterior. Apesar desta estagnação, o concelho de Vila Nova de Gaia, ultrapassou o Porto no número de alojamentos familiares clássicos.

Quadro 3.10 – Evolução do número de habitações familiares coletivas nos anos 2001, 2011 e 2013 nos concelhos de Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Porto [Fonte: INE – Censos 2001 e 2011 e Estatísticas das Obras Concluídas]

| Habitações Familiares Coletivas | 2001  | 2011  | 2013  |
|---------------------------------|-------|-------|-------|
| <b>Matosinhos</b>               | 33716 | 33429 | 33612 |
| <b>Porto</b>                    | 46272 | 44369 | 44503 |
| <b>Vila Nova de Gaia</b>        | 63861 | 65177 | 65552 |

O quadro dos alojamentos coletivos vem confirmar a análise anterior. Matosinhos apresenta uma estabilidade dos números, Vila Nova de Gaia apresenta um ligeiro aumento, enquanto que o Porto denota um menor número considerável de habitações desta tipologia.

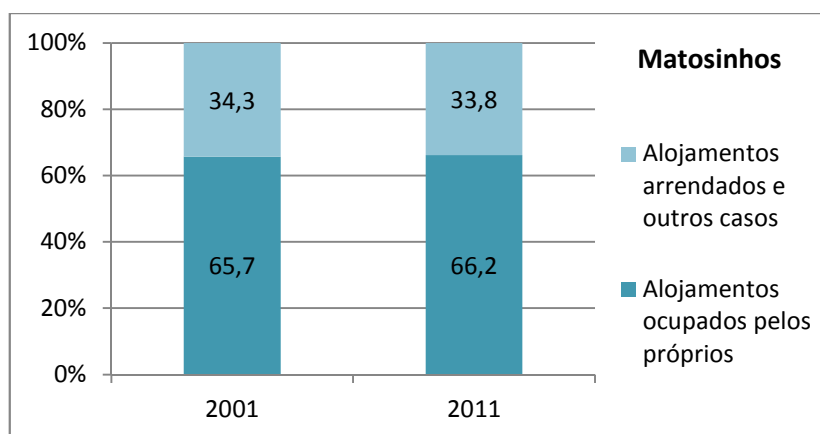


Figura 3.8 – Relação entre o número de alojamentos arrendados e outros com os ocupados pelos próprios no concelho de Matosinhos em 2001 e 2011 [Fonte: INE – Censos de 2001 e 2011]

O concelho de Matosinhos apresentou um aumento ligeiro no número de alojamentos próprios. Neste concelho a procura por alojamentos arrendados manteve-se em níveis semelhantes, continuando as características similares com a passagem do tempo.

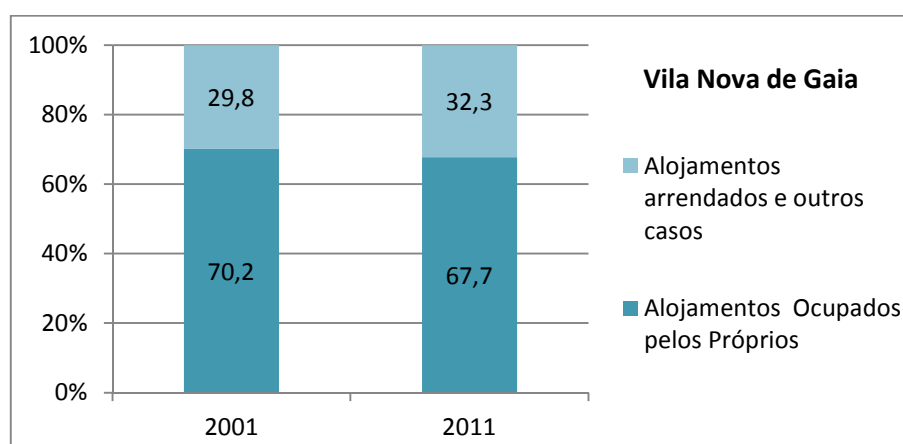


Figura 3.9 – Relação entre o número de alojamentos arrendados e outros com os ocupados pelos próprios no concelho de Vila Nova de Gaia em 2001 e 2011 [Fonte: INE – Censos 2001 e 2011]

O concelho de Vila Nova de Gaia apresentou uma ligeira evolução ao nível do regime de ocupação do alojamento utilizado. Existiu um aumento, apesar de pequeno, do número de alojamentos arrendados. Existem várias razões para esta situação, mas pode ser também um reflexo da conjuntura atual, levando as pessoas a não adquirir uma casa.

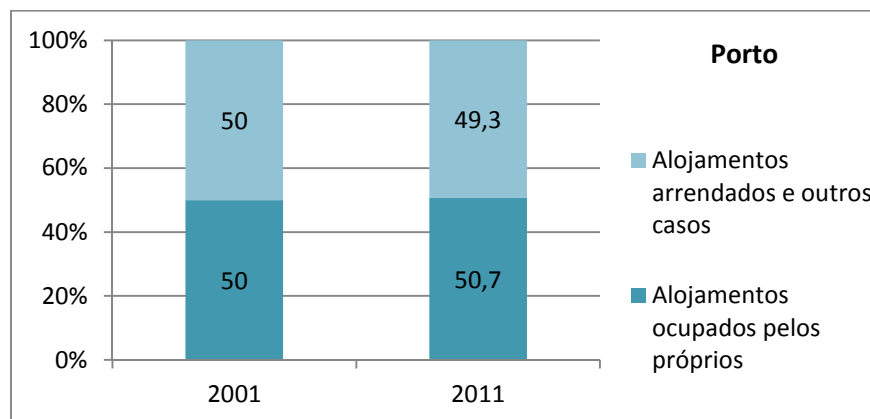


Figura 3.10 – Relação entre o número de alojamentos arrendados e outros com os ocupados pelos próprios no concelho do Porto em 2001 e 2011 [Fonte: INE – Censos 2001 e 2011]

À semelhança do concelho de Matosinhos, o Porto apresentou uma evolução sectorial muito similar. O equilíbrio entre os vários regimes de ocupação manteve-se estável ao longo dos 10 anos.

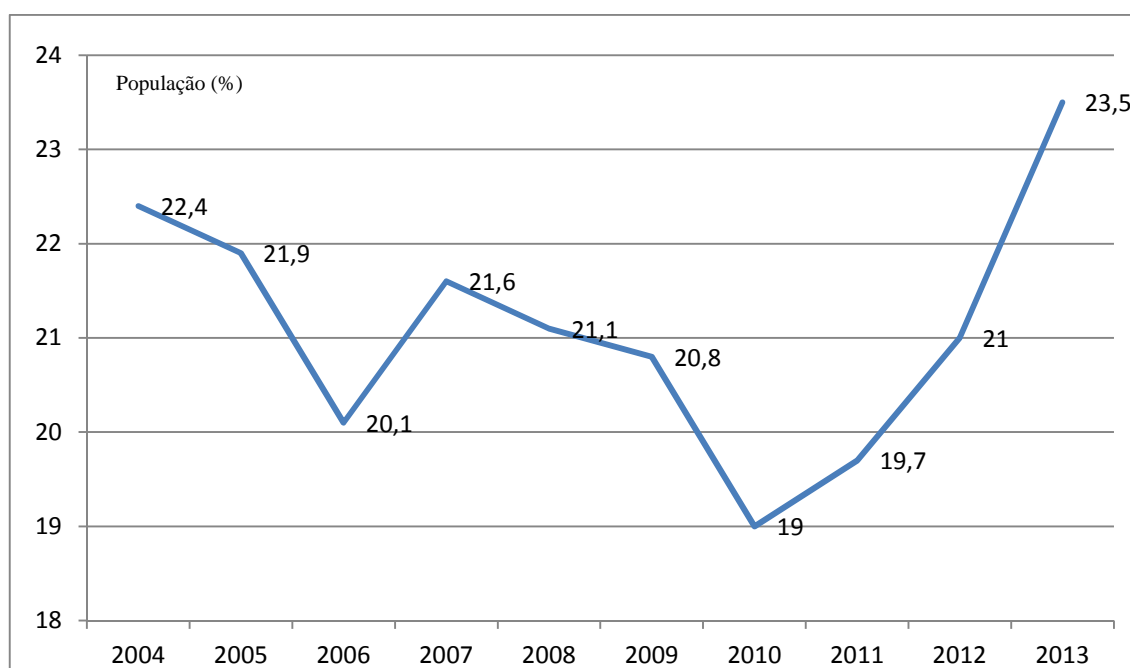


Figura 3.11 – Evolução da percentagem de população que recorre ao arrendamento (por valores baixos ou sem encargos) entre 2004 e 2013 em Portugal [Fonte: Eurostat]

O mercado de arrendamentos a preços baixos ou sem encargos em Portugal recebeu um aumento de solicitação do mesmo a partir de 2010.

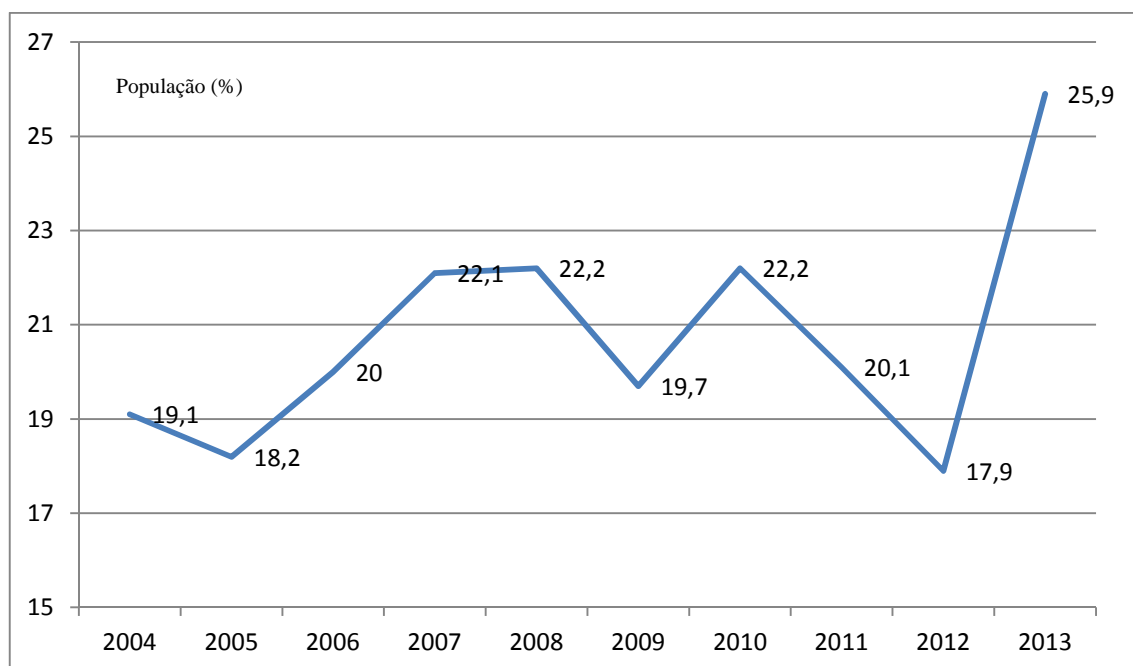


Figura 3.12 – Evolução da percentagem de população que recorre ao arrendamento (por valores de mercado) entre 2004 e 2013 em Portugal [Fonte: Eurostat]

A procura de habitação arrendada a preço de mercado ao longo dos últimos anos sofreu uma variação gradual. Porém em 2013 atinge um valor máximo, em contraste com os períodos anteriores.

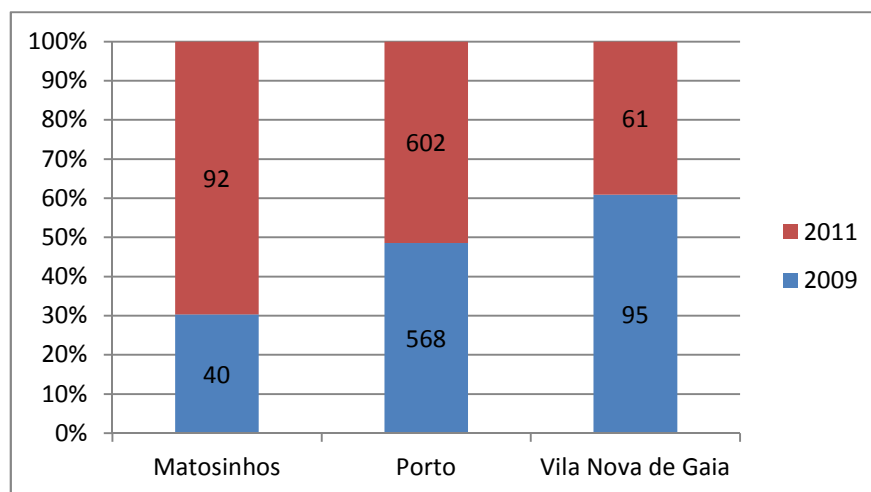


Figura 3.13 – Relação entre o número de contratos de habitação social realizados nos concelhos de Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia nos anos 2009 e 2011 [Fonte: INE - Inquérito à Caracterização da Habitação Social]

Como se pode verificar, de 2009 para 2011 houve um aumento do número de contratos de habitação social em todos os concelhos, exceto em Vila Nova de Gaia. Matosinhos foi o que em relação ao ano de 2009, apresentou uma maior variação.

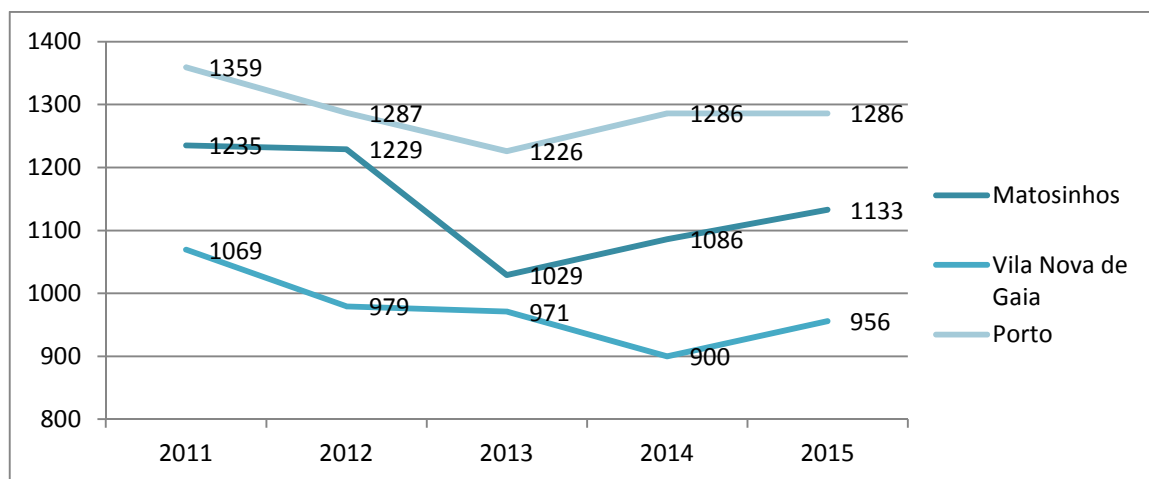


Figura 3.17 – Variação dos valores médios de avaliação bancária dos alojamentos entre os anos 2011 e 2015 nos concelhos de Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Porto (€/m²) [Fonte: INE - Inquérito à Avaliação Bancária na Habitação]

A figura dos valores médios de avaliação bancária dos alojamentos permite evidenciar a crise que nos últimos anos se instalou no mercado habitacional. Entre 2011 e 2015 os valores caíram consideravelmente, conseguindo restabelecer algum equilíbrio a partir de 2014.

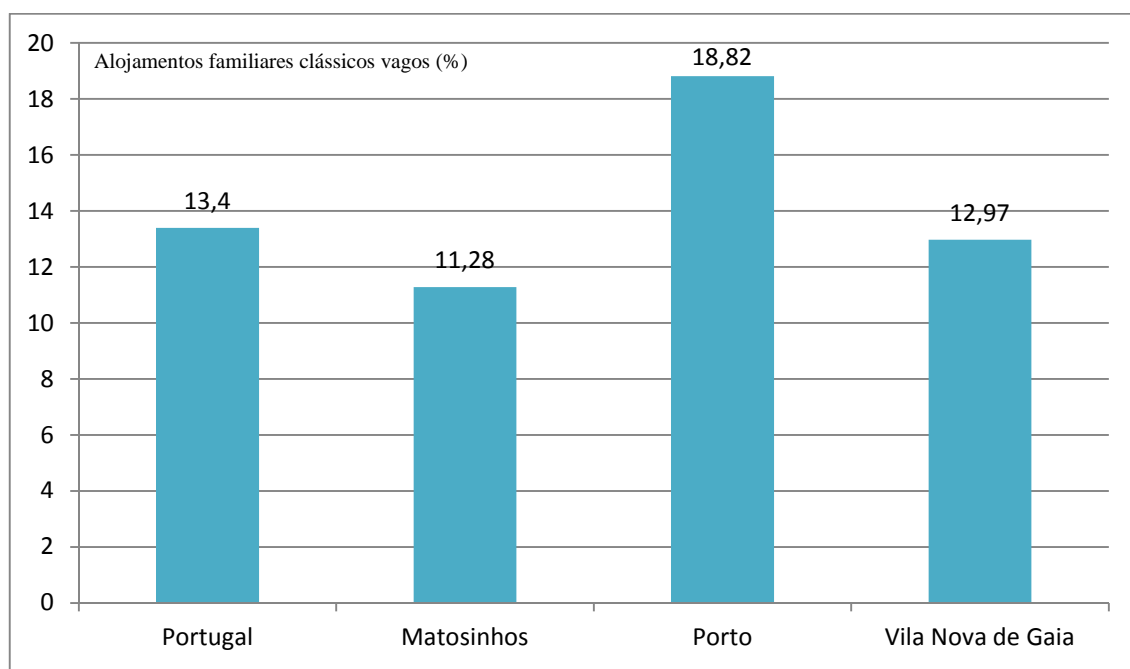


Figura 3.15 – Taxa de alojamentos familiares clássicos vagos em 2011 em Portugal e nos concelhos de Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia (%) [Fonte: INE – Censos 2011]

No gráfico anterior, o concelho do Porto apresenta um valor elevado em relação à média nacional e aos restantes dois municípios. Matosinhos é o único que apresenta valores abaixo da mesma média.

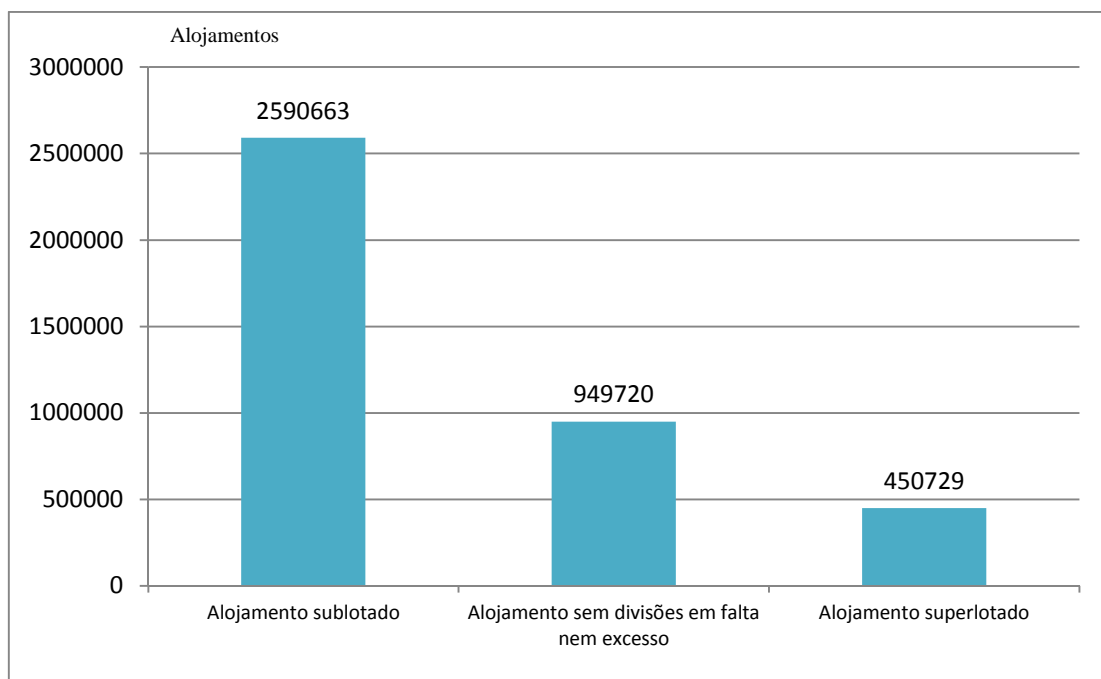


Figura 3.16 – Total de alojamentos clássicos por condições de lotação a nível nacional em Portugal em 2011  
[Fonte:INE - Censos 2011 Recenseamento da População e Habitação]

Neste gráfico é permitido verificar as condições de lotação dos alojamentos clássicos. A maior relevância vai para os alojamentos sublotados, que se encontram em grande maioria no universo total de alojamentos clássicos familiares.

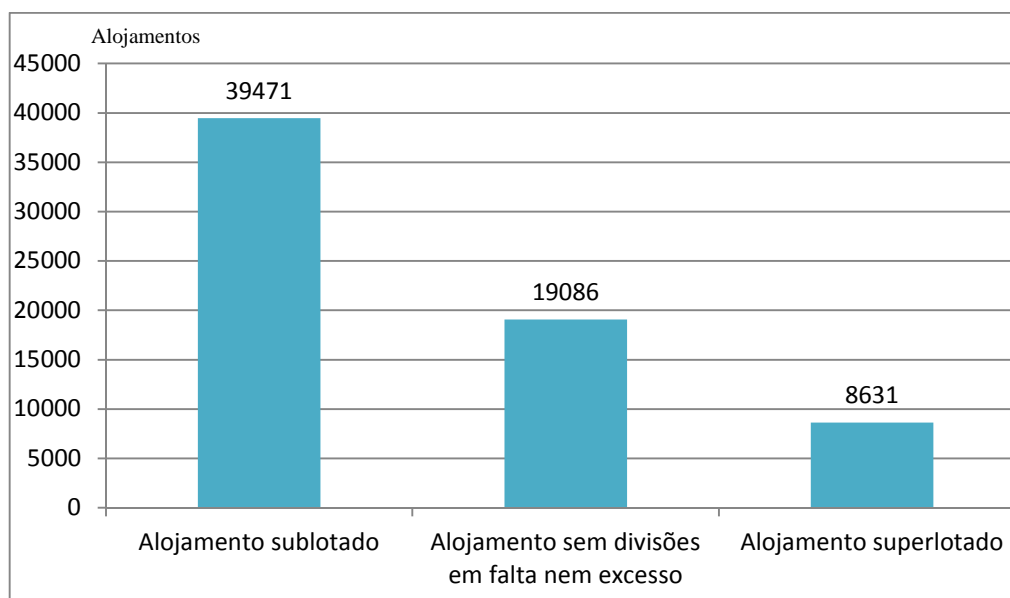


Figura 3.17 – Total de alojamentos clássicos por condições de lotação a nível nacional em Matosinhos em 2011  
[Fonte:INE - Censos 2011 Recenseamento da População e Habitação]

No concelho de Matosinhos continua a verificar-se a preponderância dos alojamentos sublotados, havendo uma pequena parte (perto de 10%) de alojamentos superlotados.

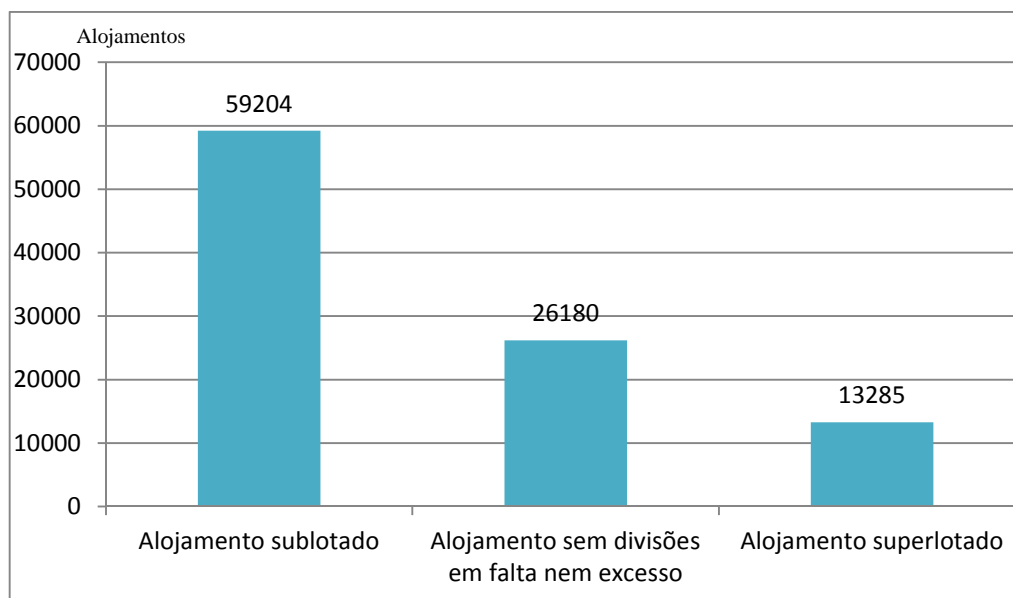


Figura 3.18 – Total de alojamentos clássicos por condições de lotação a nível nacional no Porto em 2011  
[Fonte:INE - Censos 2011 Recenseamento da População e Habitação]

No concelho do Porto a mesma tendência se verifica, quer seja nos alojamentos sublotados, quer nos alojamentos superlotados.

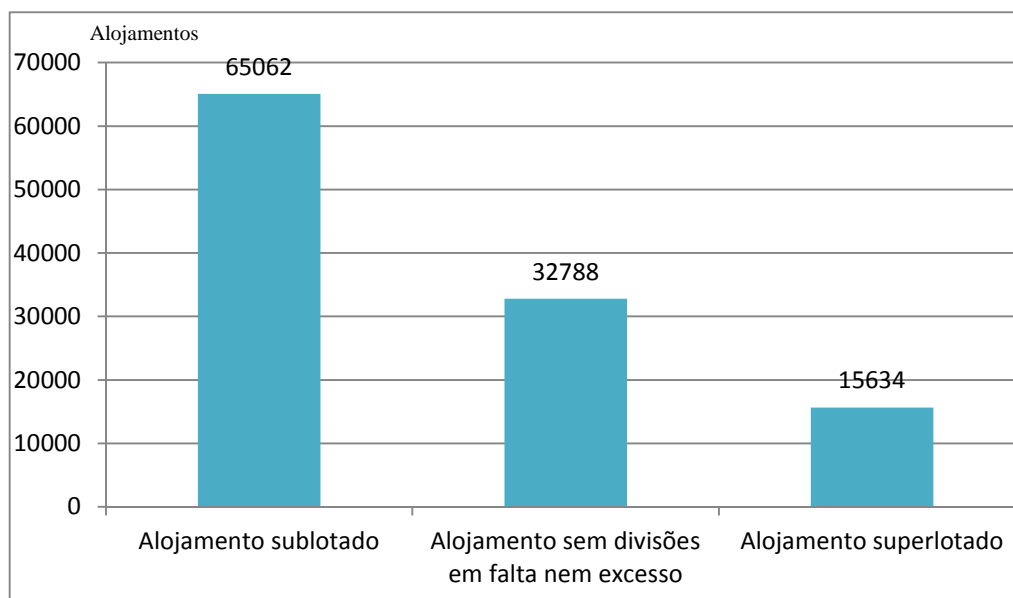


Figura 3.19 – Total de alojamentos clássicos por condições de lotação a nível nacional em Vila Nova de Gaia em 2011 [Fonte:INE - Censos 2011 Recenseamento da População e Habitação]

No concelho de Vila Nova de Gaia, este apresenta acima de tudo alojamentos sublotados, o que demonstra uma dificuldade de gestão do parque habitacional. De salientar, que os alojamentos sem divisões em falta nem excesso cresce neste concelho.



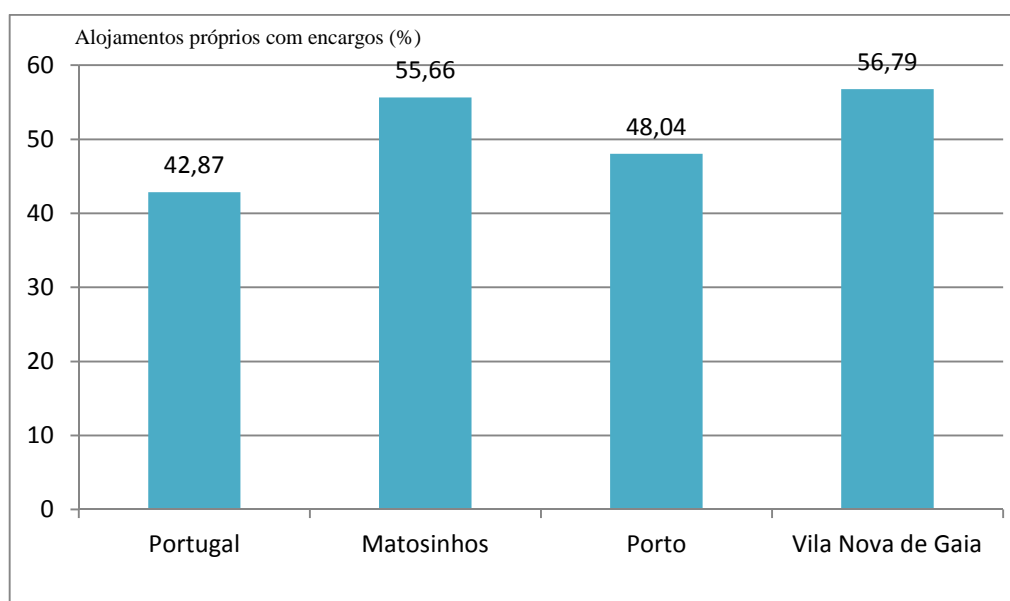


Figura 3.20 – Taxa de alojamentos do próprio com encargos em 2011 em Portugal e nos concelhos de Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia (%) [Fonte:INE - Recenseamento da População e Habitação]

Em termos de encargos relativos ao alojamento próprio, a média nacional é mais baixa que nos três concelhos. Vila Nova de Gaia e Matosinhos apresentam valores de encargos elevados em comparação.

### 3.3.3 Emprego

O mercado de emprego, como defendido anteriormente, influencia em grande proporção o comportamento da habitação. Entender os fenómenos de empregabilidade de cada concelho torna-se fulcral para entender da melhor forma as políticas de habitação de cada concelho.

Quadro 3.11 – Variação da taxa de desemprego entre 2001 e 2011 nos concelhos de Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Porto (%) [Fonte: INE – Censos 2001 e 2011]

| Taxa de Desemprego | 2001 | 2011 |
|--------------------|------|------|
| Matosinhos         | 8    | 15   |
| Porto              | 10.2 | 17.6 |
| Vila Nova de Gaia  | 8.1  | 17.9 |

Como se pode verificar, a taxa de desemprego cresceu bastante em 10 anos. Em 2011, os concelhos com maior taxa de desemprego são Porto e Vila Nova de Gaia. Por outro lado, em Matosinhos, a taxa cresceu à imagem dos outros, mas como em 2001, em 2011 este é o concelho em situação mais favorável. A instabilidade laboral influencia bastante o mercado habitacional, criando instabilidade também neste sector. Quanto maior é a taxa de desemprego, maior dificuldades terá a população de acesso à habitação. Porto e Vila Nova de Gaia apresentam-se em situação mais crítica que Matosinhos.

Em relação aos jovens, a taxa de desemprego a nível nacional encontra-se em valores de 11,4% para jovens com idade compreendida entre 15 e 24 anos, enquanto que os de 25 a 34

apresentam uma taxa de 16,2%. A Região Norte apresenta em contraponto, valores de 12,1% e 14,9% para as idades entre 15 e 24 e entre 25 e 34 anos, respetivamente.

Quadro 3.12 – Evolução do número de desempregados inscritos nos Centros de Emprego [Fonte: PORDATA com base dados do INE e do IEFP]

| <b>Desempregados inscritos nos Centros de Emprego</b> | <b>2001</b> | <b>2011</b> | <b>2013</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|
| <b>Matosinhos</b>                                     | 5770        | 9145        | 13237       |
| <b>Porto</b>  | 11711       | 15199       | 21335       |
| <b>Vila Nova de Gaia</b>                              | 13501       | 28491       | 33342       |

A tendência de aumento do número de desempregados inscritos nos centros de emprego de cada concelho só confirma esta tendência, servindo o quadro, neste caso, para verificar que em 2013 existiu o aumento concordante com os anos entre 2001 e 2011.

Quadro 3.13 – Beneficiários do subsídio de desemprego em % dos beneficiários ativos em 2014 [Fonte: PORDATA com base em dados do INE e do II]

| <b>Beneficiários do subsídio de desemprego em % dos beneficiários ativos</b> | <b>2014</b> |
|--|-------------|
| <b>Matosinhos</b>  | 7           |
| <b>Porto</b>   | 6.8         |
| <b>Vila Nova de Gaia</b>   | 7.4         |

Através do quadro anterior, observa-se que apenas uma pequena parte dos desempregados inscritos nos Centros de Emprego, em cada concelho, recebe o subsídio de desemprego. Deste modo, existe uma grande parte da população sem rendimentos mínimos de sustentação.

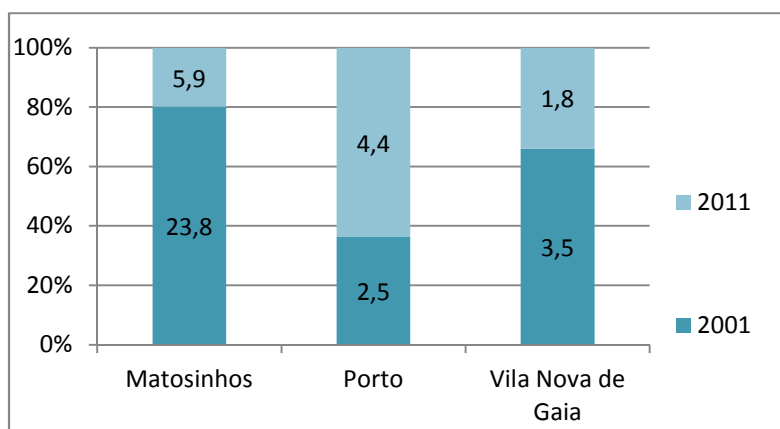


Figura 3.21 – Taxa de pensionistas da Segurança Social e da CGA da população residente nos concelhos de Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Porto (%) [Fonte: PORDATA com base em dados do INE e da CGA]

Este parâmetro, que diz respeito aos pensionistas da segurança social e da CGA em percentagem permite perceber, em parte, o funcionamento de cada concelho. Se por uma lado, os concelhos estão a envelhecer, por outro, só esse dado não permite, de todo, entender a composição do sistema. O concelho do Porto é o que apresenta maior valor de referência, enquanto que os dois restantes concelhos se equivalem mais nesta matéria.

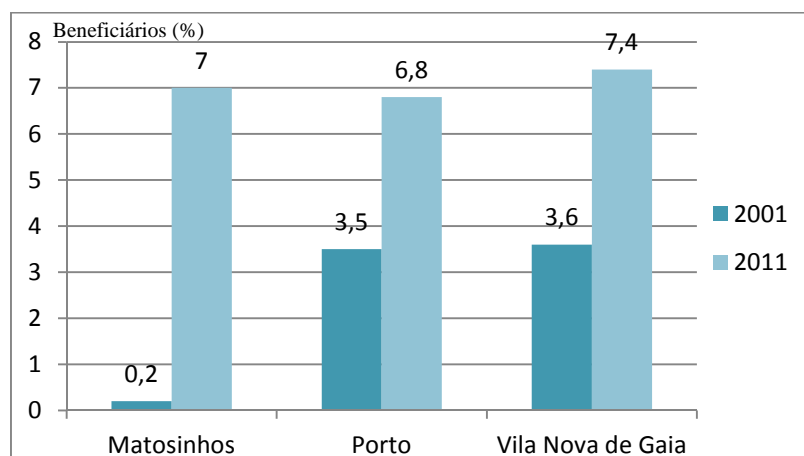


Figura 3.22 – Taxa de beneficiários do subsídio de desemprego em % dos beneficiários ativos [Fonte: PORDATA com base de dados do INE e II]

Este gráfico demonstra que uma parte significativa da população de cada concelho, para além de desempregada, e não ter rendimentos, recebe um apoio. Neste caso, Vila Nova de Gaia apresenta uma percentagem mais elevada, seguida de Matosinhos. Por outro lado, o Porto é concelho que apresenta uma menor evidência deste subsídio.

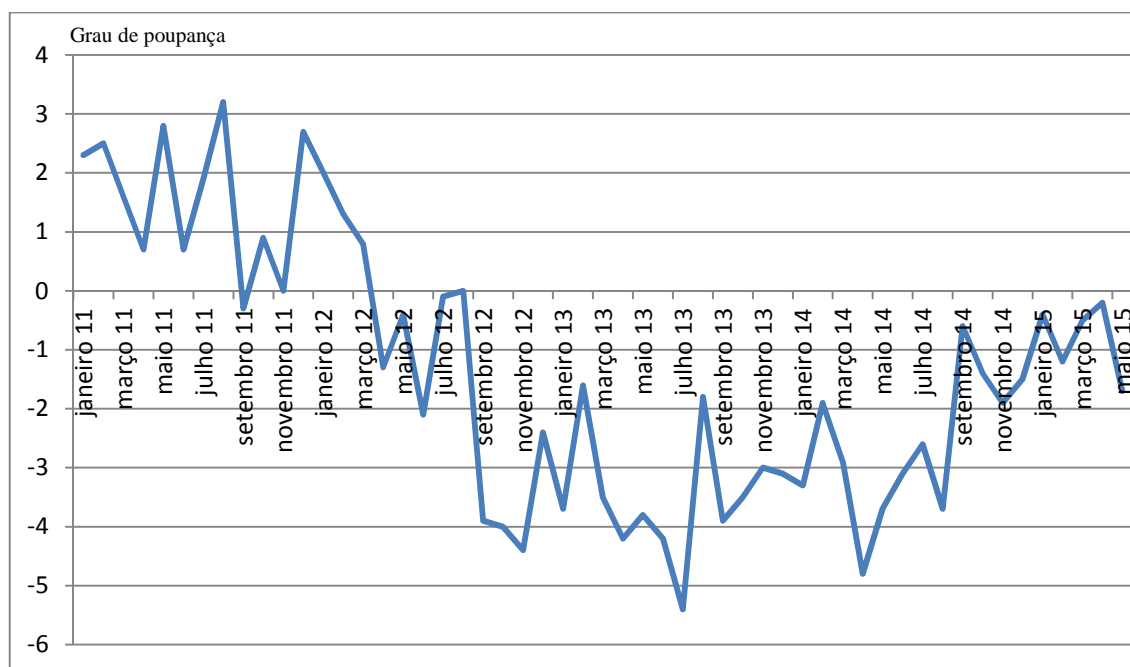


Figura 3.23 – Variação do grau de poupança do agregado familiar a nível nacional entre Janeiro de 2011 e Abril de 2015 [Fonte: INE - Inquérito de Conjuntura aos Consumidores]

O grau de poupança a nível nacional variou ao longo dos últimos 3 anos. Porém a tendência é negativa, não conseguindo as famílias poupar rendimentos, apesar de os números em 2013 apresentarem os valores mais baixos, recuperando desde o segundo semestre de 2014.

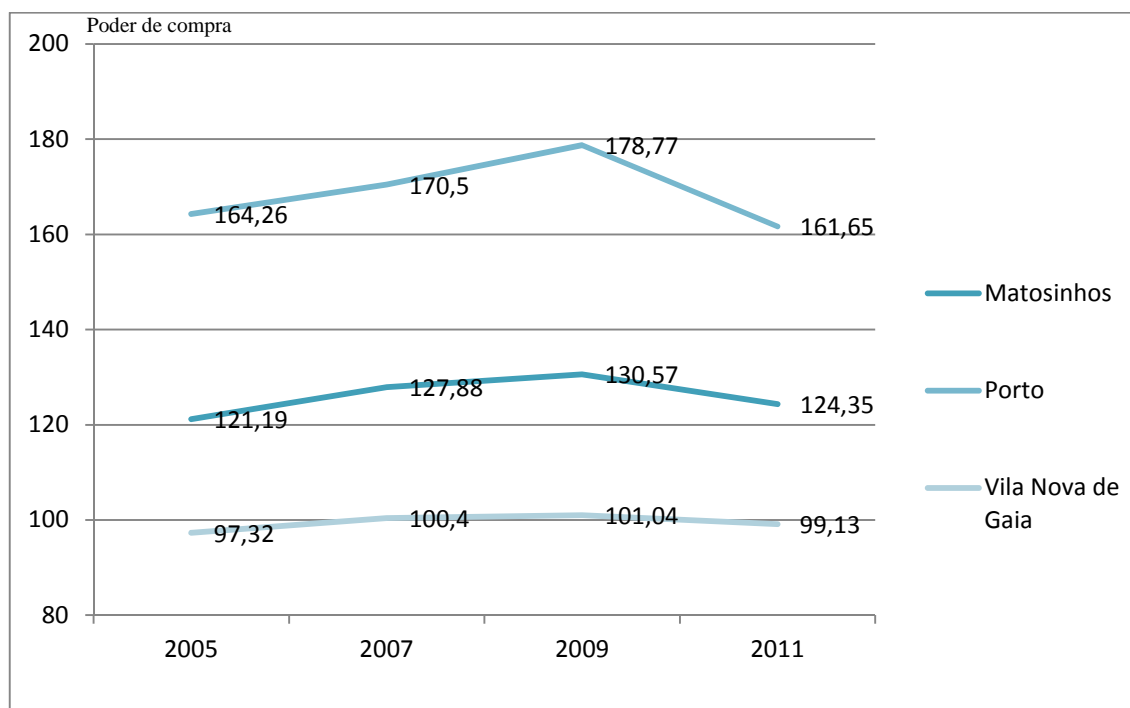


Figura 3.24 – Variação do fator de poder de compra da população em 2005, 2007, 2009 e 2011 nos concelhos de Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia [Fonte:INE - Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio]

O gráfico anterior permite perceber como a população se encontra em relação à sua situação económica. Desde 2009 que Matosinhos e Porto apresentam uma diminuição considerável do seu poder de compra. Porém, apesar de apresentar uma menor diminuição do seu poder de compra, Vila Nova de Gaia, dos três concelhos, é o que possui o menor fator (99,13).

### 3.3.4 Finanças Municipais

A análise da “saúde” financeira de cada município é um exercício importante de ser realizado. O mercado habitacional não vive obrigatoriamente da necessidade de capitais públicos, mas as autarquias são grande dinamizadores do sector, e este falhando, poderá colocar em estado crítico aquele, resultando na estagnação/degradação do parque habitacional

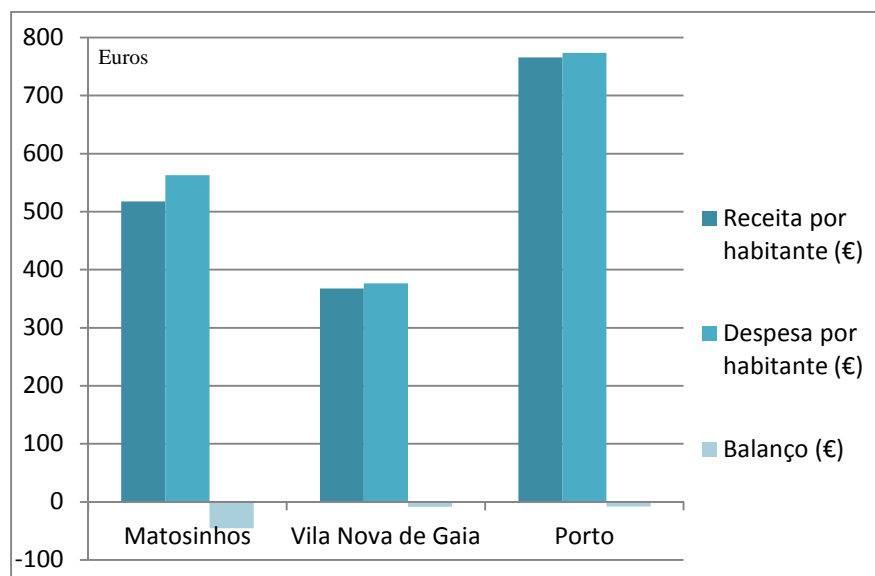


Figura 3.25 – Receitas, Despesas e Balanço nos concelhos de Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Porto (€) [Fonte: INE - Estatísticas dos municípios em ambiente]

As despesas e receitas financeiras de cada Câmara Municipal não se encontram num equilíbrio positivo, facto que tem acontecido já há algum tempo. Nenhum dos municípios apresenta um balanço positivo.

Quadro 3.14 – Evolução do saldo financeiro entre 2011 e 2013 nos concelhos Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Porto [Fonte: PORDATA através de dados do INE e da DGO]

| Saldo Financeiro Municipal<br>(Milhares de Euros) | 2011    | 2013   |
|---|---------|--------|
| Matosinhos  | -7885.1 | 7910.1 |
| Porto   | 12128.8 | 1768   |
| Vila Nova de Gaia                                 | 14607.8 | 2616.6 |

Este quadro permite ter melhor percepção desta crise financeira que também atinge o poder local. Matosinhos, porém, conseguiu recuperar alguma saúde financeira, ao contrário de Vila Nova de Gaia e Porto.

Quadro 3.15 – Evolução das receitas de IMI por habitante dos concelhos de Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Porto (€) [Fonte: PORDATA através de dados do INE e da DGO]

| Receitas de IMI da CM por habitante do município | 2011  | 2013  |
|--|-------|-------|
| Matosinhos                                       | 132.1 | 132.6 |
| Porto  | 178.8 | 186.2 |
| Vila Nova de Gaia                                | 114.9 | 130   |

A receita de IMI de cada Câmara por habitante permite perceber se o sector habitacional apresenta alguma resposta/crescimento nos últimos anos, ou seja, entender se o sector privado se encontra a realizar investimento na habitação. Em Matosinhos, este crescimento é reduzido, mantendo-se normalizado. Porém, o crescimento nos restantes concelhos é significativo, e entendedor de uma tentativa de retoma do sector habitacional.

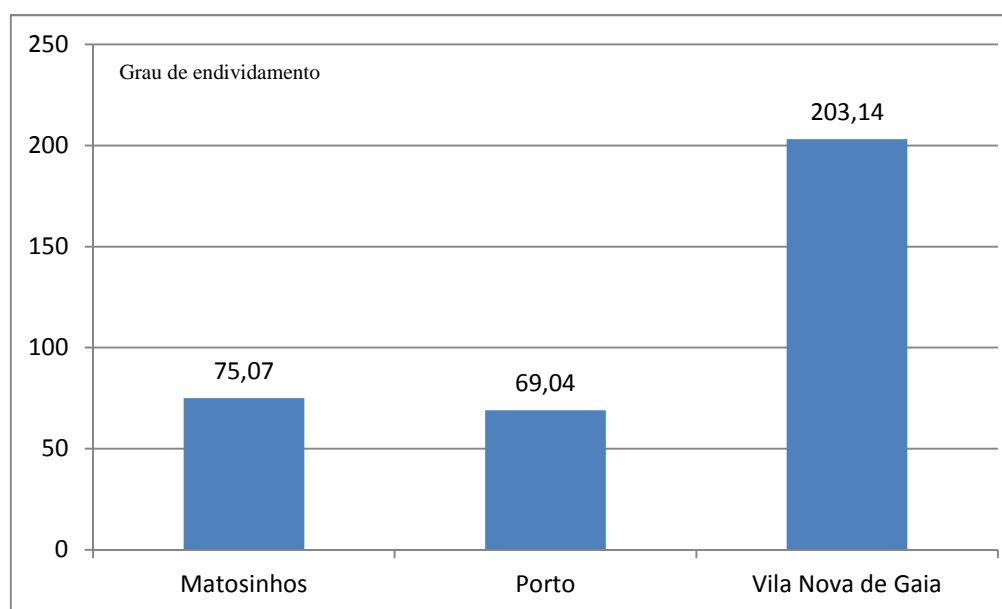


Figura 3.26 – Grau de endividamento dos concelho de Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia no 4º trimestre de 2014 [Fonte: Governo de Portugal]

O concelho de Vila Nova de Gaia apresenta uma grande preocupação no que diz respeito ao seu grau de endividamento. Os seus valores apresentam-se mais que o dobro dos restantes municípios.

### 3.3.5 Conclusões

Através dos dados recolhidos sobre os três municípios, procura-se identificar quais as debilidades de cada um destes, quer seja a nível físico, quer seja a nível estrutural. Após este exercício, será possível, mais tarde, comparar se os problemas do concelho se enquadram nas políticas praticadas pela autarquia, e se estas práticas serão as que estão melhor enquadradas.

O município de Matosinhos apresenta uma distribuição da sua população dentro dos parâmetros nacionais. A sua composição assume uma grande parte da sua população em idade ativa, sendo um concelho com um menor número percentual de idosos e imigrantes relativamente aos

restantes. Relativamente aos jovens apresenta uma parte considerável, que tem de ser tida em conta e protegida. O concelho de Vila Nova de Gaia é o que apresenta uma menor percentagem de idosos, sendo o município com mais jovens e população ativa, enquanto que o Porto é aquele que tem o número mais elevado de idosos, e poucos jovens, o que é uma situação preocupante.

O número de imigrantes nos concelhos não é muito grande nos concelhos, apesar de ser sempre significativa. A UE apresenta preocupações com o grupo, também pelo facto de ser uma minoria sujeita a discriminação.

Devido ao aumento do seu índice de envelhecimento, os idosos terão que ser um grupo a ter em atenção num futuro próximo. No concelho do Porto, esta preocupação terá de ser mais evidenciada, pois é bastante superior aos restantes concelhos. Também a taxa de dependência preocupa no concelho do Porto: se por um lado o número de idosos é elevado, o facto de a sua taxa de dependência ser bastante elevada, reforça a sua vulnerabilidade. Os dois restantes concelhos apresentam valores abaixo da média nacional, inclusivamente em Vila Nova de Gaia cerca de 6 pontos percentuais (de 34,9% para 31,1%). Deste modo, como foi inferido através da bibliografia, principalmente o concelho do Porto apresenta uma grande vulnerabilidade deste grupo social. Deste modo, as políticas habitacionais necessitam de ser direcionadas de forma a colmatar estas debilidades.

Os jovens, nos três concelhos, apresentam uma dependência ligeiramente mais positiva que a média nacional, sendo no Porto que esta se encontra menor. O município gaiense apresenta-se mais próximo da média nacional. Ao mesmo tempo, é possível verificar que o programa nacional “Porta 65” apresenta preocupações para com grupo etário populacional.

Relativamente à família, a sua dimensão a nível nacional tem baixado ao longo das últimas décadas. Pelos dados obtidos, comprova-se a nível nacional que o agregado familiar mais frequente é constituído por uma ou três pessoas. Em relação aos casos de estudo, os números assemelham-se bastante com os valores de referência nacional. Relacionando a pobreza com a dimensão do agregado familiar, denota-se que em Portugal esta incide, acima de tudo, em famílias com pelo menos 5 elementos (2 adultos e 3 ou mais crianças), 2 elementos (adulto mais criança) e adulto sem crianças. Tendo em conta que a distribuição do agregado de cada concelho se assemelha muito, o cruzamento de informação coloca a questão de vulnerabilidade em alguns agregados. O INE relaciona também estes valores com o desemprego, e falta de rendimentos no agregado, principalmente quando são unipessoais.

Relativamente aos sem-abrigo, os números apresentam-se preocupantes. Se em 2011 os seus valores se encontravam controlados, atualmente existe um grande aumento do seu número. Como referenciado no capítulo anterior, a UE ocupa grande parte da sua estratégia documental neste grupo social, e pelo recolhido, assumem proporções que deve sensibilizar os concelhos a atuar sobre este grupo vulnerável.

Na habitação propriamente dita, os três concelhos apresentam uma estagnação no domínio da construção, sendo o maior parque habitacional o do Porto e Vila Nova de Gaia, que faz sentido, já que o seu número populacional é maior. Relativamente aos seus regimes e evolução dos mesmos, tem existido uma evolução apenas ligeira nos municípios, havendo um ligeiro aumento na preferência pelo mercado de arrendamento. A nível nacional, a preocupação é crescente, quer seja no mercado de arrendamento privado ou no público, com taxas mais baixas. Este aumento tem sido relevante indicando uma possível importância na introdução do setor intermédio (como foi abordado no capítulo anterior), de modo a responder a este aumento de solicitações. Ao nível da habitação social dos concelhos, Matosinhos assistiu ao maior aumento.

A solicitação do mercado de arrendamento surge no aparecimento da crise, que implicou a descida dos valores médios de avaliação imobiliária, ainda que insuficiente para se aproximar da procura, que reduziu o seu poder no mercado como se vai verificar mais à frente.

Em continuação da ideia de que o parque habitacional se encontra estagnado em termos de construção nova, os concelhos em causa apresentam, por outro lado, uma percentagem de alojamentos

familiares clássicos vagos bastante significativa, principalmente o Porto. Através destes dois dados, é possível confirmar o raciocínio defendido no último capítulo, de que o parque habitacional se encontra estagnado, não havendo necessidade de mais construção.

Como se pode verificar pelos dados da lotação dos alojamentos, grande parte do parque encontra-se sub-lotado, o que corrobora que para além de existir habitação suficiente para a procura, este encontra-se sub-aproveitado. Este sub-aproveitamento também tem influência na taxa de população que ainda possui encargos com a habitação própria, sendo bastante elevado nos três concelhos.

Ao nível do desemprego, a sua taxa encontra-se em crescente, e em níveis preocupantes nos três concelhos. O número de desempregados inscritos nos Centros de emprego tem subido bastante, e a taxa de pensionistas é relativamente elevado, principalmente no concelho do Porto, dado que é o concelho mais envelhecido. Os números da situação do mercado de trabalho estão intimamente ligados ao campo social da população, financeiro e habitacional, pressuposto defendido anteriormente.

Os agregados familiares neste momento, devido à situação económica em que vivem, não apresentam uma margem de manobra. O grau de poupança encontra-se em valores negativos, apesar de ter recuperado ligeiramente, o que não permite um desafio financeiro. Deste modo, origina um fator de poder de compra negativo, no país, e nos três concelhos, sendo o do Porto o que possui o menor fator de compra.

Em termos de autarquias, os dados comprovam um problema na saúde financeira dos concelhos. Neste momento o que gastam é mais elevado que a sua receita, não permitindo conservar verbas para serem aplicadas em outras áreas. Em seguimento do que foi defendido anteriormente, o poder (local e central) passam por um menor desafio financeiro, levando a tomar uma posição passiva, invés de providenciador. A nível instrumental, devido às mesmas razões, o número de iniciativas é normal descer, passando a iniciativa para outros agentes do setor habitacional, como os privados.

Assim, conclui-se a necessidade de encontrar outros modos de promoção do setor habitacional. O papel do poder local não pode ser passivo, deve ser acima de tudo mediador, ou seja, gestão de iniciativas, muitas delas em parceria.

No próximo ponto, procura-se identificar de que modo os municípios atuam, de forma a criar soluções para os problemas dos seus territórios, assim como, se a estratégia definida pelos mesmos se enquadra nas debilidades anteriormente referenciadas, quer pelos dados, quer pela bibliografia nacional e europeia.

### **3.4 ENTREVISTAS AOS TÉCNICOS MUNICIPAIS**

#### **3.4.1 Guião da Entrevista**

A entrevista procurou entender em cada município o modo operacional dos seus sistemas, assim como as políticas futuras que preconizam. No anexo A encontra-se o guião utilizado nas entrevistas.

Primeiramente, relativamente ao sistema habitacional de cada um dos municípios, procurou-se perceber a direção do sistema, e as maiores preocupações em termos de grupos sociais e económicos. Entender também o rumo e as dificuldades crescentes de toda a conjuntura económica, sendo que se esta influenciou de alguma forma os procedimentos.

O parque habitacional de cada município é importante no momento de “moldar” o mesmo às necessidades da população. Perceber se de algum modo, o parque responde às exigências dos habitantes, e se pode haver adaptação do mesmo.



As limitações do setor apresentam-se como uma das dificuldades na conceção de estratégias habitacionais. Quanto mais criteriosa for a identificação das dificuldades inerentes ao exercício de planeamento, mais fácil será a escolha no momento da decisão que tipo de políticas a impor no setor.

Após todo o processo de identificação de potencialidades e falhas, é necessário criar medidas que promovam o progresso e os pontos fortes do concelho. Procura-se informação sobre que medidas, os municípios implementaram e que para problemáticas habitacionais.

Como no sector habitacional, os municípios não são os único impulsionadores, procura-se perceber a relação atual com o sector privado, assim como o poder central. Os agentes referidos podem realizar cooperações na tentativa de resolver problemas habitacionais, e por isso, é importante perceber a capacidade dos municípios se envolver.

O futuro do setor na perspetiva local permite perceber da melhor forma a estratégia política de cada um. Se caminham para uma mesma direção, ou se entendem o mercado habitacional de modo diferente.

### 3.4.2 Entrevistas

A entrevista em Matosinhos teve a colaboração de técnicos ligados à Matosinhohabit, EM., nas áreas da reabilitação urbana e habitação social.

A entrevista em Vila Nova de Gaia divide-se em duas partes distintas. A primeira com os técnicos e assistentes da Gaiurb, EM, mais direcionados para a vertente social. A segunda parte da entrevista foi realizada com responsáveis também da Gaiurb, EM, mais ligados à Loja de Reabilitação Urbana.

A entrevista no município portuense teve como interlocutor um dos responsáveis da Domus Social, EM, empresa que gere o parque habitacional do concelho.

#### 3.4.2.1 Público-alvo dos programas de alojamento social

- Matosinhos:

O público-alvo das políticas de habitação centra-se acima de tudo nos munícipes mais carenciados. Desde a que recorre aos Serviços da MatosinhosHabit (MH) até à população que é encaminhada pelos Serviços da Segurança Social, Juntas de Freguesia e IPSS's.

CrITÉRIOS de atribuição definidos no Regulamento de Gestão do Parque Habitacional do Município de Matosinhos: Anexo III – Grelha de Avaliação Pedido de Habitação (Anexo B).

Os fenómenos que levaram a uma reformulação de estratégias/políticas foram as variações dos apoios à construção de habitação a custos controlados e a variação do quadro legal das políticas de habitação.

O número de pessoas que recorre ao sistema habitacional municipal aumentou. A variação do número de munícipes solicitando apoio ao município e à MH depende fundamentalmente das condições socio-económicas do Município e do País. A quebra generalizada dos rendimentos das famílias nos últimos anos e a maior visibilidade da MH como sistema de apoio e resolução de carências habitacionais.

-

▪ Vila Nova de Gaia:

Qualquer pessoa pode concorrer a uma habitação desde que cumpra dois requisitos: ter residência há pelo menos 5 anos no concelho e não possuir bens imóveis. O pedido é analisado pelos serviços técnicos da CM, consoante uma grelha definida no “Regulamento Municipal para o Arrendamento de Habitações Sociais”, onde é pontuado segundo critérios bastante específicos. Estes critérios apresentam-se como sendo bastante vastos, percorrendo campos como o financeiro, familiar ou habitacional. Através desta pontuação, é atribuído um escalonamento com os outros pedidos de habitação, definindo a importância e a prioridade do mesmo. No Anexo C pode-se consultar a “Grelha de Avaliação de Pedidos de Habitação”.

Nos últimos anos existiu uma mudança na política habitacional no concelho, sendo que a entrada do novo regulamento habitacional (2014) veio confirmar este paradigma. O anterior regulamento procurava priorizar uma política habitacional mais de urbanismo, onde o principal objetivo centrava-se na atribuição de habitação aos munícipes que habitavam nas denominadas “barracas”- habitação ilegal ou em condições degradadas. Devido a um crescente desenquadrar da resposta aos pedidos realizados (famílias que ficaram sem casa devido a problemas financeiros por exemplo), foi então criado um novo regulamento com uma política habitacional mais virada para as preocupações económicas da população. Desta forma, todos estes pedidos, muitas vezes em situações extremas, tornaram-se mais prioritários.

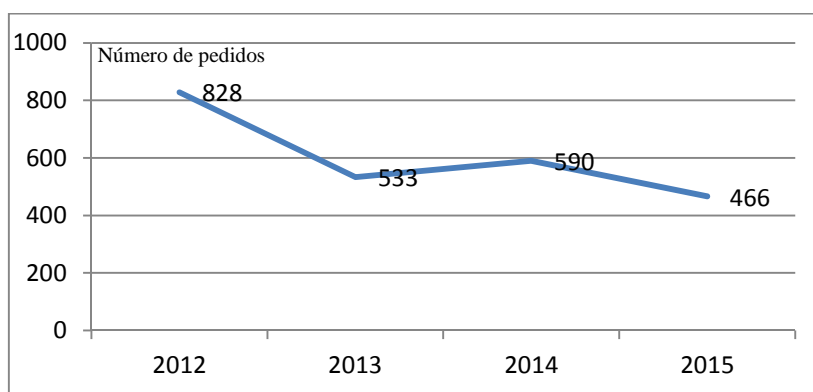


Figura 3.27 – Evolução do número de pedidos de habitação social entre 2012 e o primeiro trimestre de 2015 no concelho de Vila Nova de Gaia [Fonte: Município de Vila Nova de Gaia]

Neste momento existem cerca de 466 pedidos, que correspondem aos mesmos entre Janeiro e Março, o que não permite tirar conclusões em relação ao ano atual. O ano de 2014 foi o ano de introdução do novo regulamento. Com o antigo, eram 589 os pedidos (Janeiro-Outubro), passando a 591 com o novo. Em 2012 existiram bastantes pedidos, diminuindo esse número desde então.

▪ Porto:

Atualmente, o atual regulamento de atribuição de habitação encontra-se em revisão devido à nova Lei do Arrendamento que obrigou a uma adaptação, apesar de serem acertos mínimos já que o regulamento atual é relativamente recente. Esta mudança de regulamento deveu-se a uma mudança de estratégias e, ao mesmo tempo, uma necessidade de assegurar respostas a pedidos de habitação que o antigo regulamento não cobria, já que as exigências e a variedade de pessoas a solicitá-lo, com o decorrer dos anos, variou. Sendo assim, o anterior regulamento privilegiava a população que trabalha e tinha rendimentos. Com a nova regulamentação, os desempregados e trabalhadores com baixos rendimentos serão os maiores beneficiários de apoios.

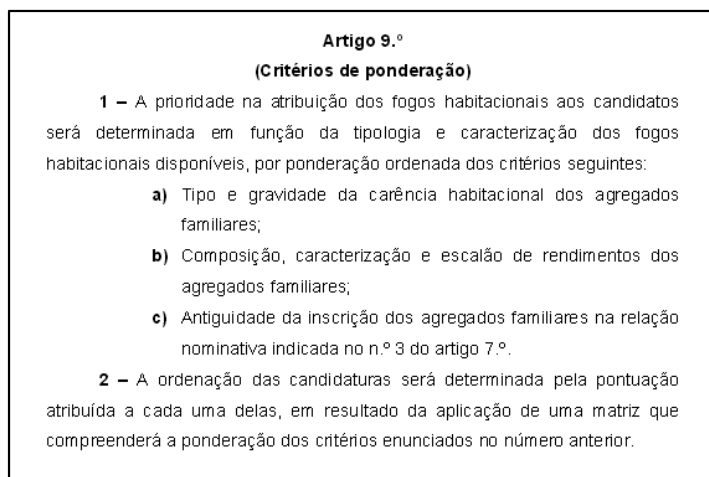


Figura 3.28 – Excerto do artigo 9º do regulamento de acesso ao parque habitacional do concelho do Porto

A administração atual segue uma linha estratégica diferente no setor da habitação, do que seguia no anterior mandato do Dr. Rui Rio. Se era defendida a venda de património, algum dele em mau estado, o atual presidente de Câmara – Dr. Rui Moreira – defende a sua recuperação e se possível adquirir mais. Existe uma aposta na recuperação das ilhas existentes na cidade, dentro das que podem ser recuperadas, na ajuda aos municípios quer por via fiscal, quer por via de cedência de projetos para recuperarem suas habitações, ou ainda materiais de construção. Ao mesmo tempo, pretende-se atrair novamente as pessoas ao centro da cidade.

A população a viver na cidade é relativamente envelhecida, estando o município alertado para esta realidade e para as suas limitações para a implementação de algumas medidas.

#### 3.4.2.2 Parque Habitacional

- Matosinhos:

Não existem estudos sistemáticos sobre a habitação no Concelho de Matosinhos (os únicos números gerais caracterizadores da realidade habitacional são os constantes dos últimos CENSOS (2011- INE)).

- Vila Nova de Gaia:

Neste momento, o parque habitacional de Vila Nova de Gaia em termos de quantidade encontra-se estável, sendo a maior preocupação a qualidade do mesmo. Sendo o prazo de validade de muitas das soluções construtivas das habitações de 10 anos, urge a necessidade de uma reabilitação do parque habitacional. As coberturas serão o maior problema, originando infiltrações nas habitações. Desta forma, o maior foco do município será a reabilitação dos fogos, não estando agendadas a expansão dos mesmos.

- Porto:

Neste momento, existem cerca de 600 pedidos de habitação em fila de espera (dos que cumprem os requisitos). O município não tem meios físicos para responder a todos os pedidos. Porém, existe o Fundo Social de Emergência, tendo o concelho candidatado-se a mais 500 mil euros, a fim de apoiar as famílias mais carenciadas.

### 3.4.2.3 Sistema Social e outros mercados

- Matosinhos:

O grau de resposta é satisfatório. Tem existido uma variação temporal dos “público-alvo”, variando, também, as necessidades físicas e socio-económicas das respostas.

Existem plataformas de reunião entre os diferentes organismos de apoio social, no concelho de Matosinhos, que articulam entre si as ações a desenvolver no terreno tendo sempre como objeto situações de agregados familiares concretos. Existe um Gabinete de acolhimento ao Município que procurar articular vários campos de ação do município em prol do cidadão.

- Vila Nova de Gaia:

Por ano, existem cerca de 100 habitações que ficam livres, permitindo a resposta a pedidos pendentes de habitação.

No concelho, os problemas habitacionais são tratados em conjunto com os problemas laborais e económicos. O instrumento que percorre todos estes campos é o GO.ES – Gabinete de Orientação Económica e Social. Este é relativamente recente (Maio de 2014) e procura não apenas atribuir uma habitação, mas também realizar um acompanhamento mais próximo, na perspetiva de integração social. Quer sejam problemas profissionais, quer sejam sociais ou económicos, este gabinete permite tratar a pessoa e os seus problemas como um todo, acompanhando-o, aumentando assim o sucesso das políticas sociais e habitações.

A DECO tem em vários pontos do país um gabinete de apoio ao sobreendividado, mas em Vila Nova de Gaia, não foi criado nenhum. Desta forma, o GO.ES permite suprimir esta lacuna, excedendo mais um pouco o campo de ação da DECO, pois não trata só casos de índole económica. Porém, este gabinete do município trabalha em colaboração com a DECO e com outras instituições como o IFP e alguns Centros de Formação Profissional em busca de soluções.

O crescimento passará pela tentativa de identificar mais pessoas, e poder encaminha-las para soluções sustentáveis, assim como aumentar o número de empresas envolvidas neste processo todo. Porém, os recursos são limitados, sendo necessário a criação de uma bolsa para estes casos, permitindo uma resposta mais eficaz.

- Porto:

Em termos multidisciplinares, não existe uma entidade que permite correlacionar o lado habitacional com o social. Há alguma comunicação entre a Câmara Municipal, a DOMUS SOCIAL e as Juntas de Freguesia, que identificam alguns casos e redirecionam-os para as entidades competentes.

Porém, não existe uma entidade assumida que trabalhe as várias áreas em conjunto, sendo essa responsabilidade do Presidente e do Vereador do pelouro, em coordenar as estratégias necessárias.

A DECO possuiu um gabinete de apoio ao endividado no concelho, mas não existe nenhum gabinete similar em funcionamento por parte da Câmara.

#### 3.4.2.4 Programas/medidas alternativos

- Matosinhos:

Atualmente, não existem programas ativos em qualquer que seja o campo de ação a nível municipal, para além do Regulamento Municipal de Apoio ao Arrendamento, que se encontra descrito no Diário da República.

Só existem incentivos fiscais para a reabilitação de habitação em ARU – Área de Reabilitação Urbana.

- Vila Nova de Gaia:

Relativamente a programas ativos no concelho como instrumentos de apoio à habitação existe atualmente o Porta 65, virado apenas para os jovens. Desconhecendo os pêndulos respeitantes aos sem-abrigos ou imigrantes.

Existe também o “Programa de Incentivo à Reabilitação” onde existem parcerias com bancos, onde é agilizado o processo de pagamento, sendo facilitado o seu faseamento. A uma dimensão menor existe também o “Regime excepcional de isenção de taxas das zonas ribeirinhas”: apenas para uma zona restrita do território.

Por outro lado, criou-se uma Bolsa de reabilitação urbana: assistência técnica a quem queira intervir. Serve essencialmente de plataforma de apoio.

O Programa de Emergência Social engloba a vertente habitacional para famílias mais carenciadas mas os seus fundos são limitados.

A aposta passa pela procura de programas de eficiência energética que possam vir a vir financiar a reabilitação dos edifícios. Existem também alguns benefícios fiscais como a isenção de IMI e IMT em obras de reabilitação.

Existiram alguns programas em vigor no município como o PER, PROHABITA, REHABITA, RECRIPH, SOLARH e RECRIA. Mas por exemplo neste último, a CM não dispôs de grandes verbas para serem aplicadas para a população.

Existiu alguma legislação [Fundo de Investimento Imobiliário (2008-2012) Art.71º] que procurou promover a reabilitação urbana dos edifícios mas no concelho não teve grande relevância.

Um dos maiores problemas a nível dos processos de reabilitação urbana passa pelo processamento da empresa municipal responsável pela relação com os municípios para obras de reabilitação: existe uma notificação por parte da autarquia para que sejam realizadas as obras. Após 30 dias, se não houver cumprimento do pedido o processo segue para o Ministério Público como processo crime, que raramente é ganho pelas CM.

Existe uma grande pressão por parte dos grandes investidores para que existam pressões sobre as pessoas para reabilitarem os imóveis em volta dos seus investimentos. Daí resultarem bastantes processos de notificação e consequente ida para tribunal, de pessoas que não têm meios de realizar este investimento.

- Porto:

A este nível não existe um grande número de propostas, quer seja de criação ou reabilitação de habitação. O Porta 65 Jovem é de âmbito nacional. Por outro lado, neste momento existe uma candidatura ao programa “Reabilitar para Arrendar” de 16 Milhões de euros que se espera que seja aceite. O município encontra-se à espera de perceber o que poderá “resgatar” do Portugal 2020, dos

seus novos regulamentos, a fim de aplicar. Também sabe que sobrou algum dinheiro do antigo Quadro Comunitário, e poderá ser possível obter mais algum financiamento para aplicar. Relativamente à eficiência energética, o novo regulamento pode permitir recuperar algumas habitações que necessitam reabilitação, principalmente as camarárias.

A nível fiscal, apenas as habitações que se encontrem na ARU (Área de Reabilitação Urbana) poderão obter incentivos de isenção de IVA para realizarem as obras necessárias.

#### 3.4.2.5 Experiências

- Matosinhos:

Foram desenvolvidas por várias entidades iniciativas para a criação de oferta de habitação a custos controlados – sector cooperativo e promoção municipal. Assim como a nível nacional, houve registo de programas como o PER, PROHABITA,...

O sucesso ou insucesso das políticas de promoção de habitação dependem do contexto económico, social e político da sua criação e implementação, havendo iniciativas pontuais com resultados pouco satisfatórios que se revelaram motores de políticas corretas.

Não existem, nem existiram programas inter municipais no âmbito da intervenção na habitação. O mesmo se pode dizer para administração central e promoção privada.

- Vila Nova de Gaia:

Como anteriormente referido, existiram alguns programas em vigor no município como o PER, PROHABITA, REHABITA, RECRIPH, SOLARH e RECRIA. Mas por exemplo neste último, a CM não dispôs de grandes verbas para serem aplicadas para a população. São de âmbito nacional. A nível local, não existem registos de criação de programas que entraram em desuso.

- Porto:

Não existem nenhuma experiência ativas ao nível habitacional, nem existe memória de tal ter acontecido. A estratégia passa acima de tudo, em procurar investimento e reaproveitar financiamento “perdido”.

#### 3.4.2.6 Relação com o setor privado

- Matosinhos:

O município de Matosinhos fomentou a promoção e instalação de habitação a custos controlados de iniciativa cooperativa, nos anos 80 e 90 do século passado, com a cedência de terrenos e com a isenção de taxas municipais. Esta habitação era financiada diretamente pelo Estado com juros bonificados.

No processo de implementação do Programa PER, o município de Matosinhos adquiriu fogos de habitação a custos controlados promovidos por empreendedores privados ao abrigo de CDH's – Contratos de Desenvolvimento Habitacional.

Nos últimos anos, com o programa PMAA – Programa Municipal de Apoio ao Arrendamento, o município de Matosinhos tem evitado despejos e rescisão de contratos de arrendamento por falta de pagamento ou capacidade de o fazer.

O PMAA tem como objetivos “subsidiar o arrendamento no mercado privado a famílias com dificuldades económicas, evitando o desalojamento devido a ações de despejo”, como consta em Diário da República.[19] Ao mesmo tempo, procura ser uma alternativa válida à habitação social, sendo um meio temporário para a reorganização da vida do indivíduo e do seu agregado familiar. O público que pode usufruir deste programa tem de ter pelo menos 18 anos, não pode possuir nenhum imóvel, ou alguém do agregado e residir no concelho de Matosinhos há pelo menos 3 anos. Existem mais regras relativas à disposição das tipologias máximas e mínimas consoante a composição do agregado, assim como para o rendimento do agregado.

| Composição do agregado familiar | Tipologia mínima | Tipologia máxima |
|---------------------------------|------------------|------------------|
| 1 .....                         | T0               | T1               |
| 2 .....                         | T0               | T2               |
| 3 .....                         | T1               | T3               |
| 4 .....                         | T2               | T3               |
| 5 .....                         | T2               | T4               |

| N.º elementos do agregado familiar | Coefficiente de RMMG | Valor máximo Rendimento 2013 |
|------------------------------------|----------------------|------------------------------|
| 1 .....                            | 1                    | 485€                         |
| 2 .....                            | 1                    | 970€                         |
| 3 .....                            | 1                    | 1 455€                       |
| 4 .....                            | 0,8                  | 1 552€                       |
| 5 .....                            | 0,7                  | 1 697,50€                    |

Figuras 3.29 e 3.30 –Regulamentação de acesso ao PMAA de Matosinhos de acordo com a tipologia do fogo e o rendimento familiar, respetivamente [19]

O PMAA tem tido um papel regulador dos valores de arrendamento ao baixar para os níveis de comparticipação arrendamentos mais elevados

- Vila Nova de Gaia:

Atualmente existe um programa a nível municipal que conta com a colaboração de um banco (Caixa Geral de Depósitos) – o programa “Arco-Íris”. A primeira fase deste foi criado em 2010 e tem como objetivo criar um mercado social de arrendamento, permitindo baixar os custos de renda praticados pelo mercado privado.

“Este programa disponibiliza condições diferenciadas e vantajosas no acesso ao mercado de arrendamento, destinadas a famílias que não se enquadram na tipologia com direito a habitação social e que, em simultâneo, não possuem rendimentos suficientes para alugar casa no mercado convencional de arrendamento, nem tão pouco para adquirir habitação própria” (retirado do site da CM Gaia sobre o programa “Arco-Íris”)

Numa segunda fase, envolveu-se para além da CGD, o IHRU e o FUNDIMO, que permitiu ao município ser apenas responsável pela seleção de candidatos ao processo. Sendo a gestão exclusiva do IHRU. A relação com o IHRU neste projeto resultou na cedência de serviços em alguns fogos pertencentes ao mesmo no concelho de Vila Nova de Gaia.

Este programa procura permitir o acesso a rendas mais ou menos 30% abaixo do valor atualmente praticado no mercado de arrendamento.

Os bancos seriam os principais parceiros, devido a terem imóveis com um grau de maturação significativo, e desta forma poderiam estar abertos a uma negociação para criação de parcerias, como foi o caso do programa “Arco-Íris”. Por outro lado, a difícil conjuntura não promove a venda dos mesmos. Sendo o valor elevado, ficam bloqueados.

É necessário que haja sensibilidade bancária com as autarquias de forma a criar programas e parcerias que permitam servir a população. Porém, existe muito pouca abertura, sendo as imobiliárias as que conseguem se aproveitar deste fenómeno. Tal não é bom para a população, não servindo o público com mais dificuldades, que não tem possibilidades de aceder ao mercado de arrendamento atual.

- Porto:

Devido à conjuntura atual, o sector privado tem cumprido um papel importante, sendo que em muitas situações, tem substituído o estado. Consegue atuar em campos que muitas vezes, o poder central não consegue. Por exemplo, nos idosos (com mais de 65 anos), os privados subsidiam rendas que mais nenhuma entidade consegue suportar.

A grande aposta no Presidente da Câmara passará pelas “ilhas”, e sabe que será necessário uma entidade bancária assegurar uma fundo de investimento para permitir suportar todos os custos inerentes a este.

#### 3.4.2.7 Poder central

- Matosinhos:

As principais relações com o poder central em matéria de habitação resultam, principalmente, da existência de programas de apoio à construção de Habitação a custos controlados ou de programas de apoio à reabilitação do património habitacional municipal

O IHRU é o organismo da administração central para o sector e as políticas de habitação, não é um regulador nem um mediador, é antes a face visível das políticas nacionais de habitação social. Como tal, o município não espera uma grande dinamização deste em termos de promoção juntos dos municípios de iniciativas relativas à habitação.

- Vila Nova de Gaia:

No concelho, foi afirmado que a legislação existente não dá segurança. As pessoas não são protegidas, e não realizam investimento porque tem medo de não o conseguirem pagar mais tarde e consequentemente perder os seus bens.

O IHRU atualmente encontra-se mais ligado à gestão do seu parque habitacional social. A relação que tem com a Gaiurb (empresa municipal de Gaia) é quase nula, pois desde 2012 que o município não tem uma resposta por parte deste organismo.

- Porto:

Quer o IHRU, quer a REFER, possuem bastantes fogos no município. Porém, durante muitos anos esqueceram-se que era necessário realizar manutenção dos mesmos, estão grande parte a necessitar de uma reabilitação profunda, que implicam encargos. Por isso, tentam passá-los para os municípios, obrigando posteriormente que os encargos passem para estes.



Atualmente a estratégia do IHRU é vaga. No documento lançado há pouco tempo pelo mesmos – Estratégia Nacional de Habitação – existem algumas linhas orientadoras de políticas e do que será realizado, mas não tem prazos e não são concretos, o que não permite estabelecer com o governo uma articulação. Não há uma clarificação de políticas.

#### 3.4.2.8 Futuro

- Matosinhos:

Em termos físicos a conservação, a manutenção e a reabilitação do património edificado e a sustentabilidade económica deste processo.

Em termos sociais responder em tempo “útil” às solicitações reais de apoio habitacional dos municípios.

- Vila Nova de Gaia:

Futuramente, o município procurará uma relação com os proprietários das habitações mais próximas, seja através de protocolos ou outro tipo de colaboração, a fim de resolver alguns problemas nas habitações.

A aposta no GO.ES integrado no sistema habitacional continuará, melhorando o serviço pois ainda se encontra numa fase inicial. Adaptando ainda mais às necessidades, respondendo mais eficazmente.

Em termos de reabilitação, a eficiência energética será o instrumento para conseguir criar investimento neste campo, pois não existe nenhum meio/programa ativo que permita intervir nas habitações de forma sustentável.

Será necessário também reduzir os custos de manutenção em termos gerais, quer seja através de soluções energéticas ou mais duradouras.

Existe também uma aposta na uniformização da arquitetura para que depois seja mais fácil e económica a manutenção dos empreendimentos. A nível dos materiais, sendo estes sempre os mesmos, os custos serão menores a uma escala maior, assim como os funcionários especializados terão o seu trabalho simplificado, diminuindo o número destes.

- Porto:

A estratégia do município passa acima de tudo por:

- Reabilitar prédios degradados;
- Reabilitar património existente no centro da cidade para dar continuidade à política traçada;
- Criar/aumentar linha de financiamento que permita maior versatilidade e maior sucesso de resposta a pedidos habitacionais;
- Criação do setor social, que relacione todas as vertentes. Trata-se de uma fragilidade do sistema que se pretende colmatar. É uma preocupação do Presidente, criar um organismo ou uma plataforma que possa abordar os problemas dos cidadãos apenas nesta, pois muitos deles se relacionam. Não foi possível criar uma solução para este problema, mas o município está ciente da necessidade que o concelho tem, e procurará solucioná-lo.

## 3.4.3 Conclusões

## 3.4.3.1 Quadro-síntese

Tabela 3.13 – Quadro-síntese dos dados recolhidos nas entrevistas aos três concelhos: Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia

| Municípios   | Matosinhos   | Porto  | Vila Nova de Gaia  |
|--|--|--|--|
| <b>Público-alvo dos programas de alojamento social</b> |  |  |  |
| <b>Regras de candidatura</b>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nenhum dos membros do agregado familiar possuir habitação própria e/ou usufruir de apoios públicos para fins habitacionais;</li> <li>- Não ser titular de habitação social, nenhum dos membros do agregado familiar;</li> <li>- Residir no concelho há pelo menos 3 anos;</li> <li>- Agregado receba um rendimento mensal corrigido inferior a 3 RMMG;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- O representante do agregado familiar candidato não se encontre a usufruir de apoio público para fins habitacionais;</li> <li>- Algum elemento do agregado candidato não detenha ou beneficie de outra habitação adequada;</li> <li>- Algum elemento do agregado não possua património imobiliário ou mobiliário que seja suficiente para ser suscetível de permitir o recurso a uma habitação própria;</li> <li>- O agregado familiar residir no concelho há pelo menos 5 anos;</li> <li>- O representante ou qualquer elemento do agregado não tenha visto caducar ou cessar o direito de ocupação de uma habitação social nos últimos 4 anos devido ao incumprimento das obrigações decorrentes do regime de ocupação do fogo;</li> <li>- Quando o agregado evidencie grave carência habitacional;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ter residência há pelo menos 5 anos no município;</li> <li>- Não possuir bens imóveis;</li> </ul> |
| <b>Critérios de seleção</b>                            | - Condições de   | - Tipo e gravidade de carência   | - Falta de habitação (mais   |

| mais relevantes  | habitabilidade e salubridade (mais gravoso: sem instalações sanitárias);   | habitacional dos agregados familiares;  | gravoso: “perigo de derrocada/ruína iminente”);  |
|--|--|---|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de Habitação (mais gravoso: “perigo de derrocada/ruína iminente);</li> <li>- Tipo de alojamento (mais gravoso: “Barraca”);</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Composição, caracterização e escalão de rendimentos dos agregados familiares;</li> <li>- Antiguidade da inscrição dos agregados familiares;</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Tipo de alojamento (mais gravoso: “barraca”);</li> <li>- Elementos com doença crónica ou deficiência (mais gravoso: “com 2 ou mais elementos”);</li> <li>- Escalões de rendimento (mais gravoso: “0-30”);</li> </ul>                                       |
| Alteração do Regulamento de Gestão do Parque Habitacional do município | Alteração de acordo com o novo Decreto-lei n.º 80/2014 – estabelece o regime de renda condicionada dos contratos de arrendamento para fim habitacional.                              | Revisão do regulamento devido ao novo DL 80/2014, sendo realizados pequenos acertos apenas porque é recente. O antigo privilegiava a população trabalhadora e com rendimentos, enquanto que o novo privilegia os desempregados e os trabalhadores com baixos rendimentos. | Novo regulamento de acesso ao parque habitacional entrou em vigor (2014). Anterior priorizava uma política habitacional direcionada para o urbanismo (ligada mais a pessoas que habitassem em barracas). O novo regulamento tem um cariz mais ligado às preocupações socioeconómicas da população. |
| Variação das solicitações  | Aumentaram devido às condições socioeconómicas: quebra de rendimentos das famílias. Maior visibilidade da MatosinhosHabit como sistema de apoio.                                     | Aumento mas sem conseguir inferir ordem de grandeza. Existem cerca de 600 pedidos pendentes, dos que cumprem os requisitos.   | Até Março recebeu-se cerca de 466, enquanto durante o ano de 2014, atingiu-se o máximo de pedidos de 591.  |
| Habitação social e outros mercados                                     |  |   |  |

|   |   |   |  |
|---|---|---|--|
| <b>Dificuldades na resposta aos municípios</b>      | <b>Grau de resposta satisfatório.</b>   | <b>Não tem espaços para responder a todas as solicitações válidas.</b>  | <b>Não consegue atender a todos os pedidos válidas mas uma taxa boa de colocação.</b>  |
| <b>Relação da habitação com outros mercados</b>     | <b>Plataformas de reunião que abordam e articulam ações a desenvolver de apoio social aos habitantes. Existência de um Gabinete de Acolhimento ao Município que aborda várias questões.</b> | <b>Inexistência de um organismo que realize a interligação entre os vários setores. Existência da DECO com o Gabinete de Apoio ao Endividado.</b> | <b>Existência de um organismo específico para atendimento multidisciplinar nas questões socioeconómicas – GO.ES (Gabinete de Orientação Económica e Social).</b> |
| <b>Programas/medidas alternativas (nível local)</b> |   |   |  |
| <b>Programas em vigor</b>                           |   |   |  |
| - Ao nível da nova construção                       | Sem programas ativos  | Sem programas ativos  | Sem programas ativos   |
| - Ao nível da reabilitação                          | Incentivos fiscais na ARU (Área de Reabilitação Urbana)   | Programa “Viva’A Baixa” e Incentivos fiscais em habitações pertencentes às ARU’s  | “Programa de Incentivo à Reabilitação” e “Regime excecional de isenção de taxas das zonas ribeirinhas”   |
| - Ao nível do arrendamento                          | Regulamento Municipal de Apoio ao Arrendamento  | Sem programas ativos  | Programa “Arco-Íris”   |
| <b>Outras vertentes de atuação</b>                  | <b>DL n° 118/2013 – Eficiência Energética</b>   | <b>Portugal 2020 Quadro Comunitário</b>   | <b>DL n° 118/2013 – Eficiência Energética</b>  |
|   |   | <b>DL n° 118/2013 – Eficiência Energética</b>   |  |



|   |   |  |
|---|---|--|
| <b>Experiências</b>                           |   |  |
| Experiências habitacionais antigas            | Criação de oferta de habitação a custos controlados; Existiram outros programas de nível nacional como o PER.                                       | Criação de oferta de habitação a custos controlados; Existiram outros programas de nível nacional como o PER.  |
| Experiências recuperadas de outros municípios | Sem relação   | Sem relação  |
| <b>Relação com o setor privado</b>            |   |  |
| Iniciativas/parcerias com o setor privado     | PMAA – Programa Municipal de Apoio ao Arrendamento; Iniciativa contínua; Algumas iniciativas com cooperativas para habitações a custos controlados; | Intenção de criar mas sem parcerias atualmente; Uma parceria, ao nível do arrendamento, ativo com um Banco (Caixa Geral de Depósitos), já numa segunda fase. Única iniciativa em vigor, por falta de abertura; |
| Posição em relação aos privados               | Parceiros   | Parceiros importantes na aplicação das políticas e vistos como substitutos, por vezes, do Estado.  |
| <b>Poder Central</b>                          |   |  |
| Articulação de                                | Ao nível programático de  | Pouca clareza nas políticas do   |
|   |   | Muito baixa, quase nula;   |

|   |  |  |   |
|---|--|--|---|
| políticas com o poder central e posição com IHRU  | apoio à construção de habitação a custos controlados ou de reabilitação do património municipal. Conformado com atuação do organismo;  | estado, segundo o município, não permitindo articulação de estratégias;<br>Não há uma relação positiva;<br>Intenção de candidatura ao programa “Reabilitar para Arrendar”;   | Intenção receber apoios através do programa “Reabilitar para Arrendar”;   |
| Os Municípios apenas se referem ao Porta 65 mas referem que não tiveram interferência no documento, colocando às ordens da população como o poder central pede. |  |  |   |
| Futuro  |  |  |   |
| Desafios do município   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Manutenção e Reabilitação do património edificado;</li> <li>- Responder em tempo “útil” às solicitações de apoio habitacional;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reabilitar prédios degradados;</li> <li>- Reabilitar património existente no centro da cidade para dar continuidade à política traçada, assim como o parque habitacional do município;</li> <li>- Criar/aumentar linha de financiamento que permita maior versatilidade e maior sucesso de resposta a pedidos habitacionais;</li> <li>- Criação do setor social, que relacione todas as vertentes;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estreitar relação com os proprietários das habitações;</li> <li>- Melhorar o GO.ES;</li> <li>- Utilizar a eficiência energética como pretexto de reabilitação das habitações;</li> </ul> |

### 3.4.2 Conclusões

Nesta fase de conclusão, procura-se comparar as debilidades identificadas no sub-capítulo 3.3, através dos gráficos, com as estratégias locais atualmente praticadas, expostas nas entrevistas realizadas nos três diferentes concelhos. Deste modo, é entendido se as estratégias locais se encontram em função das debilidades do concelho.

- Matosinhos

O concelho matosinhense apresenta um regulamento de acesso ao seu parque habitacional direcionado para situações com problemas físicos nas suas habitações e pela falta dela. Estes pressupostos vêm no seguimento de uma estratégia mais ligada ao planeamento urbano, procurando solucionar problemas relativos à qualidade do seu parque. O município viu aumentar o número de pedidos de acesso, resultantes da conjuntura do país, ou seja, assume um aumento nas dificuldades dos seus habitantes.

Ao defender as pessoas sem habitação encontra-se a proteger os sem-abrigo, fonte de preocupação no concelho e no país, ou seja, vai de encontro a uma das vulnerabilidades identificadas anteriormente. Os imigrantes não se enquadram em nenhum dos critérios, ficando de fora do parque habitacional, já que necessitam de viver no concelho há pelo menos 3 anos. A nível programático também não existe nenhum instrumento que promova o acesso habitacional a este grupo, identificado como vulnerável. Mesmo a nível nacional, não existem documentos em prática para proteção dos imigrantes – “Porta 65” não está ativo para este grupo, os idosos e sem-abrigo.

Os idosos são protegidos essencialmente pelo Programa de Emergência Social e pelo regulamento em si, devido a hierarquizar os níveis de rendimentos. Assim, apesar de não haverem programas de trabalho direto com os idosos, de forma indireta estes tem sido protegidos pelo município.

Em termos habitacionais, o município não apresenta uma ligação muito forte com outros setores, como o mercado de trabalho, existindo o Gabinete de Acolhimento ao Município. Desta forma, conclui-se que o município carece de uma maior especialização para aplicação das suas políticas.

Em termos de conteúdos programáticos locais, a aposta centra-se na reabilitação e no arrendamento. Esta aposta reflete as necessidades do concelho, ou seja, uma requalificação do seu parque habitacional, pois já é vasto o suficiente, e na ajuda social aos seus munícipes. Por outro lado, apesar de haver o programa de incentivos fiscais no concelho, este é limitado em termos de área de intervenção, não abrangendo todo o território. Assim, percebe-se que o concelho, como se viu anteriormente, está ciente das suas debilidades, e estrategicamente, os seus instrumentos refletem essas preocupações.

A relação inter-municipal é nula, o que apesar de não ser um problema, é um ponto fraco da gestão. Como foi defendido no primeiro capítulo, a ligação poderia ser proveitosa para todas as partes, porém, é um campo que pode se tornar uma potencialidade.

A relação do município com o setor privado privilegia o regime de arrendamento. Trata-se de uma relação positiva mas isolada, que pode ser explorada noutras vertentes habitacionais. Porém, a autarquia transmite uma preocupação socioeconómica para com a população ao criar estas parcerias, permitindo o acesso a um número maior de pessoas à habitação.

O município articula nas suas políticas o programa de proteção aos jovens (“Porta 65”) de origem nacional. Este programa é o único que o município possui direcionado para este grupo.

Pontos fracos das políticas: imigrantes, inter-ligação com outros setores além da habitação.

A explorar com mais intensidade: relação com privados, idosos e jovens.

▪ Porto

O município do Porto possuiu um regulamento projetado para a situação socio-económica dos seus habitantes: vertente habitacional (falta dela ou sem condições) e vertente económica (rendimentos). Deste modo, a ação do concelho aproxima-se mais do cariz social, refletindo uma preocupação com os problemas da sociedade: desemprego e dependência económica dos seus habitantes. Esta priorização de critérios permite concluir que o município se encontra em sintonia com as debilidades existentes.

Devido à dimensão da cidade, e o facto de ser um dos grandes polos da Região Norte, é natural o número de pedidos ser bastante elevado, e o parque nem sempre consegue resposta aos mesmos. Esta questão pode ser entendida como uma debilidade devido à sua dimensão, mas por outro, todas estas questões também nos permitem perceber a razão de não serem conseguidas todas as respostas.

Uma das debilidades do sistema, que o município se encontra ciente do mesmo, é a falta de uma plataforma que interligue todos os campos da vida de um município. Existe uma falha nos meios de concretização das estratégias locais. Apesar de tudo, a existência da DECO com o seu gabinete de apoio ao endividado vem amenizar esta falha.

A nível programático, a estratégia não é variada. A reabilitação é uma das apostas do concelho, onde o parque habitacional, como se pode constatar, já se encontra, em quantidade, a estagnar, mas com uma qualidade preocupante, a necessitar de recuperação. O município não transmite qualquer preocupação ao nível de apoio a rendas. Ao mesmo tempo, a autarquia encontra-se sem capital para investir e apoiar, procurando em diversas iniciativas recuperar investimento para puder aplicar.

A história do município centrou-se na revitalização do parque habitacional, beneficiando da ajuda nacional, através de programas governamentais. Como neste momento, o poder central encontra-se ausente de iniciativas similares, o município tem dificuldades em assumir as despesas de criação de programas.

O setor privado é um agente importante na habitação, não tendo o município conseguido atrair investimento para parcerias, quer ao nível da reabilitação, quer do arrendamento. O programa “Porta 65” promove alguma ajuda aos jovens do concelho, sendo a única iniciativa direcionada para este grupo.

O município tem identificadas as debilidades existentes no seu território (reabilitação, cariz social e económico da sua população), porém não conseguiu colocar em prática a estratégia definida, por falta de capacidade de investimento.

Pontos fracos das políticas: imigrantes, inter-ligação com outros setores além da habitação e abordagem ao mercado de arrendamento

A explorar com mais intensidade: relação com privados

▪ Vila Nova de Gaia

O município de Vila Nova de Gaia apresenta uma mudança de estratégia recentemente. Devido a um número de pedidos de habitação desenquadrados com o regulamento, redefiniu-o privilegiando neste momento uma estratégia mais ligada aos problemas socioeconómicos da população. Desta forma, permitiu acompanhar e cuidar da tendência que se identificava no seu território (desemprego, problemas económicos, ...).

Um dos pontos fortes do município é a ligação que este faz entre os vários mercados. O GO.ES permitiu uma atuação não fragmentada, importante na resolução dos problemas dos seus



habitantes. Desta forma, é possível realizar uma atuação mais próxima e crítica na vida da pessoa, quer seja jovem, idoso ou desempregado.

A nível programático, a aposta centra-se, por um lado, na vertente de reabilitação do parque, como se viu atrás necessita desta intervenção, e por outro lado, a dimensão social. A criação do programa “Arco-Íris” permite à população aceder a uma habitação de forma mais racional, enquadrando alguns pedidos que não era possíveis de responder.

Historicamente, o concelho vive de iniciativas sobretudo nacionais, tendo seguido a estratégia governamental. Atualmente, o Programa “Porta 65” assume importância a nível local, pois permite proteger os jovens do concelho, já que não existe mais nenhum programa que trabalhe com estes diretamente.

Os imigrantes não são incluídos em nenhuma destas estratégias, falhando por completo a abordagem a estes. Por outro lado, apesar de não haver nenhum documento criado diretamente, existem alguns que permite em casos mais urgentes, atuar. O mesmo acontece com os sem-abrigo, havendo ainda o GO.ES que pode permitir um acompanhamento mais próximo a estes casos.

Por outro lado, a situação financeira não é saudável, não permitindo assumir algum investimento necessário no setor. Debilidade que não permite um maior número de iniciativas.

Pontos fracos das políticas: imigrantes e situação financeira do município

A explorar com mais intensidade: idosos, jovens e relação com o privado

Por fim, uma nota para a estratégia nacional na habitação. Atualmente, os documentos que definem as estratégias nacionais, sendo o mais recente lançado em Maio de 2015, apresentam algumas lacunas. Os diferentes municípios evidenciaram uma posição de indiferença para com o documento. As razões passam pela estratégia que se preconiza ser vaga e sem metas, ou seja, não existem propostas concretas nem a que devido tempo serão implementadas as medidas que visam atuar no mercado.



# 4

## REFLEXÕES SOBRE O SETOR E AS ESTRATÉGIAS DE HABITAÇÃO

### 4.1 OBJETIVOS DO CAPÍTULO

Após a identificação de debilidades nas estratégias locais de habitação, nesta fase o objetivo centra-se na conceção de um conjunto de recomendações a ser aplicadas. O desenvolvimento destas propostas visa o aumento da eficácia do planeamento estratégico, assim como, das intervenções no setor por parte do poder local.

Cada território apresenta as suas próprias características, o que implica uma adaptação à realidade em causa, permitindo um maior grau de sucesso das propostas. As propostas asseguram a dinamização do mercado de habitação, englobando outros agentes do setor. Desta forma, o poder local poderá tornar-se mais ativo, promovendo iniciativas, contrariando as suas limitações que condenavam a estratégia a assumir.

Consequentemente, procurou-se um misto de propostas que permitissem, dentro da realidade do país, e dos concelhos, serem bem sucedidas, resolvendo algumas falhas do sistema habitacional. Falhas essas identificadas no capítulo anterior.

### 4.2 RECOMENDAÇÕES

#### 4.2.1 Evolução da habitação

A evolução da habitação em Portugal passou por fases bastante distintas. A oferta tentou acompanhar a procura, levando inicialmente a um aumento no número de fogos disponíveis para habitar. Devido à falta, por vezes, de uma oferta equilibrada que promovesse equidade a todos os cidadãos, verificou-se a existência de várias falhas construtivas, caso das barracas.

A tendência do sistema português centra-se acima de tudo na resolução de problemas que se criam e não na prevenção dos mesmos. É verdade que a nível financeiro o país não atravessa a sua melhor fase, mas mesmo quando existia dinheiro para ser investido, o mesmo problema acontecia.

Uma das razões para se pensar um “passo” à frente passa pelo facto de o valor que se tem de investir antecipando o problema habitacional, ou tratando em fase inicial, nos dias que correm, pode ter um valor por vezes mínimo comparado com o que será necessário investir na recuperação em estado avançado do problema.

### **Proposta: Planeamento estratégico para o sector**

Um dos exercícios mais importantes quando se trabalha com o sector habitacional, é o planeamento, ou seja, a visão estratégica de ação. Independentemente de todas as condicionantes, é necessário criar um plano que abranja algumas alternativas, caso as previsões não sejam tão lineares como pareciam ser.

As duas vertentes mais importantes de todo o planeamento são:

- diagnóstico e caracterização da situação real: um diagnóstico correto permitirá ter a noção das necessidades habitacionais assim como poder abordar de melhor forma o futuro;
- projetar o mercado habitacional: nesta fase procura-se perceber quais as tendências do mercado, procurando antecipar-se a alguns problemas que poderão surgir futuramente;

Se a primeira fase implica uma constante atualização da realidade da habitação e todos os fatores que a influenciam, é na segunda fase que surgem mais dificuldades e dúvidas. Porém, é necessário criar medidas preventivas para cada um dos possíveis problemas que possam surgir, entendendo a tendência do mercado, e atuando antes de todos os elementos do sistema de encontrem vulneráveis ao problema.

O plano estratégico nacional [2015] é vago como se pôde concluir atrás, identificando vulnerabilidades. Contudo, não apresentam prazos nem programas e prioridades. Quando se criam estes planos é necessário ter uma abordagem mais concreta, ainda que tenha que ser mais modesta devido às limitações. Deste modo, será facilitada a interligação com os outros agentes.

#### **4.2.2 Mercado habitacional indissociável de outros mercados**

A habitação é um mercado bastante instável, podendo num curto espaço de tempo atingir extremos. Esta instabilidade advém de um rede complexa de mercados ligados ao habitacional. Desde o mercado de trabalho ao mercado financeiro, passando por questões como a pressão dos privados, levam a um destabilização impossível por vezes de prever.

Se tal acontece, é necessário entender o problema habitacional não só como um problema individual mas como um todo. Não basta resolver por vezes o problema de acesso à habitação.

### **Proposta: não abordar o problema habitacional de forma individual – gabinetes de apoio são um pequeno passo a dar**

Quando um indivíduo se candidata a algum fogo do parque de um município grande parte das vezes, este não apresenta, geralmente, apenas problemas habitacionais. É um conjunto de situações que necessitam de ser resolvidas com apoio, que pode ser a nível local. A abordagem tem de ser humana e funcionar como uma “alavanca” de apoio.

Quer seja um problema social, financeiro ou familiar que levou a recorrer ajuda, urge a necessidade de cooperação conjunta com vários parceiros (dentro e entre instituições). Ao trabalhar-se separadamente estas componentes todas, é perdida alguma sensibilidade, não atacando de forma mais eficaz os problemas.

O sistema social de acesso à habitação dos municípios defende, neste momento, pessoas sem rendimentos financeiros, ou seja, desempregados. Se por um lado é natural esta hierarquização de critérios, a cedência de um fogo não é só por si uma solução final. Trata-se acima de tudo de uma solução provisória. O objetivo passa pela recuperação das pessoas a nível habitacional, social e económico. Não criando emprego, não permitirá às pessoas obter rendimentos e sair do sistema. Criando-se então a quebra do ciclo, ou seja, as pessoas entram no sistema que deveria ser provisório até estas recuperarem, mas como não o conseguem, continuam por tempo muito prolongado e por

vezes até sempre. Por outro lado, torna-se preocupante que o excesso de tempo que se passa no sistema não permita “refrescar” o ciclo de entrada e saída nas habitações sociais, impedindo novas pessoas de usufruírem destas.

A nível municipal, esta questão começa a ser salvaguardada, já se notando algumas iniciativas pioneiras neste aspeto. A criação da GO.ES (Gabinete de Orientação Económica e Social) do município de Vila Nova de Gaia.

O Gabinete de Orientação Económica e Social pretende incidir a sua ação em três grandes áreas de intervenção:

**Consumo:** informação sobre direitos e deveres enquanto cidadãos; gestão de orçamento familiar e apoio na análise de propostas apresentadas pelas instituições de crédito; apoio aos munícipes na renegociação dos seus encargos/créditos e respetiva mediação;

**Emprego:** apoio a jovens e adultos desempregados na definição ou no desenvolvimento do seu percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho;

**Ação Social:** apoio, aconselhamento e orientação às famílias em situação de carência económica na procura de alternativas de habitação no mercado livre de arrendamento.

Figura 4.1 – Excerto retirado do site da CM de Vila Nova de Gaia sobre o GO.ES [Fonte: CM VNG]

O gabinete apoia um munícipe ou um grupo de munícipes em várias perspetivas da sua vida, procurando a recuperação de todas, encontrando a melhor solução para a mesma. É uma aposta recente, embrionária, que aos poucos se vai moldando da melhor forma às exigências e necessidades da população. A multicolaboração entre instituições como o IFP e alguns Centros de Formação Profissional pode agilizar o processo, criando soluções para os problemas da população.

Atualmente, existe também o denominado “Gabinete de Apoio ao Munícipe”. Porém, é um serviço muito diversificado, que apesar de lidar com algumas questões relacionadas com a anteriormente referida, se encontra pouco focalizado, ou seja, disperso, não atuando de forma tão eficaz como seria necessário.

A nível nacional, o que se aproxima mais de um projeto deste tipo será o Gabinete de Apoio ao Sobreendividado (GAS) da DECO. Porém, apenas alguns concelhos como o Porto tem este a funcionar. É uma boa medida por parte da DECO a criação do GAS, apesar de se limitar a realizar um apoio num campo financeiro. Todavia, é um pequeno passo importante.

Uma das críticas inerentes será que por si só, estes gabinetes não poderão ser a solução imediata para todos os problemas. Mas como estes não se resolvem num curto período de tempo, o acompanhamento próximo às pessoas poderá ser fulcral na recuperação das mesmas na sociedade. São pequenos passos na direção correta que cada instituição/concelho/governo terá obrigatoriamente de fazer, para que se criem bases futuras de sucesso.

Nunca será solução esperar por iniciativas de outros agentes, neste caso, não só habitacionais. Mas como todos os mercados dependem uns de si, é necessário repensar os problemas de cada cidadão como sendo multidimensional.

#### 4.2.3 Adaptação constante às mudanças

O mundo encontra-se em constante mudança, assim como, à sua escala, o mercado habitacional e todas as suas dinâmicas inerentes que influenciam a procura e a oferta. Quando se pretende projetar e atuar sobre a habitação é necessário ter consciência das constantes mudanças. O que hoje poderá ser um problema, amanhã poderá já não ser, e vice-versa. Consequentemente, é necessário acautelar e prever algumas mudanças que poderão existir no setor.

O assumir das dificuldades de decisão e constante alerta para todas as variáveis que poderão influenciar o processo todo são muito importantes. O grau de incerteza poderá provocar dificuldades em todo o caminho.

**Proposta: Diminuição da passividade do planeador conferindo-lhe um carácter mais pró-ativo**

Desta forma, é necessário não só pensar no que é “palpável” e dado como uma certeza, mas pensar em novos desafios que poderão surgir. Esta constante antecipação de estratégias poderá permitir criar mecanismos de resposta muito mais rápidos, e muitas vezes, atuar antes que tomem proporções maiores e difíceis de controlar.

À semelhança do que se relata no ponto “3.2.1 Evolução da habitação”, o modo de planeamento é fulcral no sucesso de todas as decisões. Estas duas ideias completam-se mutuamente.

#### 4.2.4 Grupos vulneráveis

Os grupos vulneráveis podem variar ao longo do tempo, dependendo das condições socioeconómicas da sociedade. Podem apresentar-se também em grande escala, ou pelo contrário, numa dimensão mais simbólica.

Atualmente, os grupos de risco encontram-se identificados, sendo necessário criar estratégias para promover a minimização da instabilidade para estes habitantes. Desta forma, mais de que uma consciencialização das limitações de cada grupo, é necessário criar soluções de ação que atinjam diretamente estes, promovendo o acesso mais facilitado à habitação.

##### 4.2.4.1 Imigrantes

Os imigrantes são um grupo bastante difícil de abordar e que apresentam necessidades muito diferentes dependendo da sua origem e condição social com que chegam ao território português. Porém, é necessário que o sistema esteja prevenido e preparado para receber estas pessoas, integrando-as da forma mais natural possível.

Alguns destes imigrantes apresentam-se no países receptores em situações de pobreza, sem possibilidades de ter habitação e rendimentos. Existem alguns mecanismos de apoio a “refugiados” que permitem algum acompanhamento a casos mais específicos.

Porém, para a generalidade dos imigrantes é difícil o acesso ao mercado de habitação. Desta forma, urge a necessidade de criação de plataformas e instrumentos que colmatem este problema.

Atualmente, existe a Iniciativa Porta 65, criada a 3 de Setembro de 2007, que pressupõe a criação de um instrumento de apoio a este grupo populacional. Denominado “Programa Porta 65 – Residência (Coabitação) Apoiada”, este instrumento deveria ser um veículo potenciador de políticas de proteção social.

Contudo, apesar da existência do documento, não existe medidas em ativo e ao dispor dos imigrantes que permita, neste caso, facilitar o acesso à habitação, podendo ser esta social ou não. Trata-se de uma orientação que não tem dado frutos, não tornando o mercado mais acessível à população alvo.

### **Proposta: Concretização das linhas estratégicas através de instrumentos para a habitação**

A consciencialização do problema está patente em alguns documentos governamentais. Se a nível nacional, o Porta 65 reflete esta tendência política, a nível regional, como é natural, a população residente é a grande prioridade.

Devido à centralidade dos serviços que promovem o controlo dos fluxos migratórios, a responsabilidade da criação de condições dos imigrantes deverá passar acima de tudo por este organismo político. O poder local deve auxiliar e facilitar todo o processo pois é responsável e conhecer melhor seu espaço territorial, podendo assim melhor promover a integração social.

Deste modo, neste momento, a consciencialização de que é necessário proteger este grupo populacional está bem vinculada, sendo necessário realizar o passo seguinte, ou seja, sua concretização.

Economicamente, se as condições financeiras já são curtas para investimento para a população residente, percebe-se que em termos hierárquicos, devido à pequena preponderância deste grupo vulnerável, sejam ainda mais pequenos os apoios à habitação. Todavia, estas medidas não podem ser esquecidas e adiadas. É um grupo de pessoas bastante vulneráveis a vários tipos de discriminação, sendo uma obrigação criar condições de vida dignas para estes.

#### **4.2.4.2 Jovens**

Os jovens são, atualmente, um dos grupos mais importantes em termos políticos. Esta preocupação generalizada é relativamente recente devido a fenómenos relatados nos capítulos anteriores. A crescente dificuldades da população jovem em aceder ao mercado de habitação tornou-se, portanto, uma prioridade.

A nível de instrumentos, atualmente, existe o “Porta 65” preconiza uma linha estratégica de apoio a este grupo. Este serve de base para um programa que se encontra ativo, sendo o único preâmbulo dos quatro presentes no documento, que se apresenta realmente disponível à população em causa.

Em termos temporais, este será o mais relevante instrumento governamental, tendo 3 ou 4 fase anuais de candidatura de apoio ao arrendamento.

### **Proposta: Adaptação mais precisa às necessidades dos jovens**

A nível governamental, a aposta é clara na ajuda aos jovens, dentro das limitações. Como tem acontecido desde que foi lançado, o “Porta 65” tem sido adaptado consoante a procura (qualitativamente) e as suas exigências. Este percurso tem sido cauteloso, e desenvolvido e acertado aos poucos.

Porém, o esforço começa a dar frutos, e a procura tem sido satisfatória, apesar de algumas burocracias. O mercado habitacional necessita de “sangue fresco”. Isto significa que necessita de novas dinâmicas, de pessoas a entrar no mercado, sendo neste caso, o acesso à habitação pelo arrendamento.

Devido a vários fatores, essencialmente económicos, os jovens tm dificuldade de suportar os custos resultantes do arrendamento. Este apoio é importante para promover este movimento habitacional.

É impossível ter certezas o grau de eficácia de cada programa. Todavia, cada programa embrionário serve como teste ao mercado e à realidade da sociedade. Não serve apenas introduzi-los, é necessário adaptá-lo de forma a providenciar mais soluções aos grupos-alvo.

A nível local, pode ser realizado algum trabalho específico em colaboração com o poder central, isto apesar de não ser um problema social tão grave como no caso dos sem-abrigo ou dos idosos.

#### 4.2.4.3 Idosos

Os idosos são um grupo crítico numa sociedade, ainda para mais numa sociedade portuguesa que se encontra numa fase de envelhecimento, sendo o número de idosos cada vez maior. Se por um lado o número de idosos tem aumentado, por outro, devido à conjuntura económica instalada, a degradação socio-económica tem aumentado também. Tal significa que consequentemente, existe um grande número de idosos a viver com grandes dificuldades, o que leva muitos a não conseguirem suportar os encargos relativos à habitação.

Desta forma, é necessário entender as necessidades de cada idoso, que sobrevive apenas com a sua pensão, não dando para todos os seus gastos (habitação, alimentação, saúde,...). A nível instrumental, o grupo dos idosos ocupa o mesmo preâmbulo dos sem-abrigo ou dos imigrantes. O pressuposto é o mesmo, porém, como se pode constatar, a origem dos seus problemas é bastante diferente dos restantes, necessitando de uma abordagem muito mais específica.

#### **Proposta: Maior trabalho a nível de instrumentos de proteção social e habitacional a todos os níveis (local e central)**

Nas políticas habitacionais portuguesas não se tem destacado grandes referências a este grupo específico. Não tem havido uma sensibilidade para este caso concreto, que tem um posicionamento diferente no mercado habitacional que tem um jovem ou um imigrante.

As particularidades de um idoso não permitem uma abordagem tão direta ao mercado habitacional. A instabilidade da habitação cria medo nos idosos, preferindo estes muitas vezes viver em piores condições do que se condicionarem a nível financeiro, correndo riscos de ficarem sem a sua habitação.

O acompanhamento a cada idoso tem de ser realizado por uma política de proximidade, que somente pode ser realizada pelos municípios, pois são os únicos com a recursos humanos disposto no território capazes de abranger todo o capital de idosos. Assim, é necessário uma articulação de políticas e recursos estratégicos por parte do poder central e local. A identificação de situações críticas é também responsabilidade das autarquias, sendo estes muito mais céleres na resposta aos problemas.

Parceiros privados e sociais também são fulcrais na criação de uma estrutura capaz de assegurar a segurança neste grupo. Deste modo, torna-se necessária a inclusão destes parceiros quer a nível financeiro, quer a nível físico (fogos).

#### 4.2.4.4 Sem-abrigo

Os sem-abrigo apresentam-se como um grupo de complicada abordagem. O desequilíbrio a níveis como o social, económico e laboral é muito acentuado, criando uma exclusão socio-económica muito grande. O problema apresenta-se em vários pilares da vida do cidadão, sendo ainda mais difícil atuar.

O problema habitacional é mais profundo. A incompatibilização começa quando os rendimentos são nulos, não permitindo o acesso ao mercado habitacional. Desta forma, o modo de resolução dos problemas tem de ser realizado como um todo, e não de forma individual. A recuperação dos sem-abrigo para a sociedade é um caminho longo a ser realizado, que não é somente resolvido com a facilitação do acesso a habitação.

A pluridimensionalidade do problema implica um tratamento multidisciplinar do mesmo. O “Programa Porta 65” integra este grupo no preâmbulo correspondente aos idosos e imigrantes. Contudo, toda a sua estratégia é bastante díspar dos restantes grupos.



**Proposta: Necessidade de criação de uma estrutura própria que aborde soluções (não pontuais) aos sem-abrigo**

Quando se refere a não pontuais, significa que todo o acompanhamento que é realizado tem de ser contínuo e próximo. Desde, o momento de abordagem, em que é necessário colocá-lo numa habitação, até à estabilização em termos sociais e económicos.

A criação de programas de candidatura pouco resultam, muito devido à dificuldade de informação dos sem-abrigo. Desta forma, se o poder central poderá criar bolsas e fundos de apoio a estes, o poder local deverá também investir nestes membros da sociedade e criar condições de potencialização das suas mais-valias. As autarquias serão agentes ativos, procurando “resgatar” os sem-abrigo da atual situação, providenciando oportunidades.

#### 4.2.5 Parque habitacional

O atual parque habitacional encontra-se numa situação preocupante no que diz respeito à sua qualidade. Muitas destas habitações encontram-se em estado de degradação avançado, e algumas delas encontram-se a ser habitadas.

Os proprietários são os responsáveis pela qualidade das suas habitações, mas cada vez é mais complicado investir na reabilitação dos edifícios. O impasse é criado, sendo necessário criar mecanismos que permitam promover esta tendência.

**Proposta: Hierarquização de prioridade de intervenção nas habitações com necessidades estruturais e identificação das limitações dos proprietários a realizar investimento**

Os programas são importantes na lógica de reconversão e recuperação do parque habitacional. Estes permitem oferecer segurança económica a quem investe no imóvel, sendo que em alguns casos, até é concedido algum tempo antes de começar a pagar o que gastou.

O habitual processo de responsabilização civil que se usa através dos tribunais nunca é solução para promoção de investimento. Em último caso, se o proprietário não tiver nenhuma forma de investimento, através de algum mecanismo concelhio ou governamental, deverá ser realizado o investimento de aquisição e recuperação. Tal tem acontecido no concelho do Porto, na zona do centro da cidade, onde aposta tem sido na revitalização da cidade. A autarquia é pro-ativa nestas questões, que por sua vez acrescenta valor aos restantes imóveis, promovendo dinâmicas habitacionais simultaneamente a todo o processo.

As dinâmicas habitacionais criadas de recuperação do parque, transmite a mensagem de investimento e capitalização de valor, levando a que os restantes parceiros privados sejam naturalmente envolvidos em todo este processo, interessando-se também em todo o processo.

#### 4.2.6 Instrumentos de dinamização do mercado habitacional


Quer o estado, quer os municípios, são os maiores agentes públicos de ação no mercado habitacional. É dos mesmos a responsabilidade de potencializar todos os meios aos seu dispor, procurando equilibrar a balança da oferta e da procura.

Um dos modos de promoção do mercado habitacional é a criação de programas que permitam “encurtar” caminho entre as duas faces da moeda: o que é exigido e o que é possível pagar para aceder ao mercado.

Localmente, a estratégia passava muito pelo aproveitamento dos programas a nível nacional para reestruturação concelhio. Devido à falta deste tipo de instrumentos, levou à promoção de criação de programas locais que permitissem evitar problemas relacionados com o acesso à habitação.

Cada concelho estudado apresenta uma abordagem diferente ao mercado habitacional, e consequentemente uma abordagem numa direção diferente uns dos outros. Devido à escassez de recursos, todos os apoios, em diferentes níveis de poder, são procurados.

Quadro 4.1 – Quadro sobre os conteúdos programáticos ativos relativos à habitação nos concelhos de Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia

|   |   |
|---|---|
|    | <p><b>Matosinhos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos Fiscais à reabilitação de habitação em ARU (Área de Reabilitação Urban)</li> <li>• Regulamento Municipal de Apoio ao Arrendamento para o Concelho de Matosinhos</li> </ul> |
|    | <p><b>Porto</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa “Viv’a Baixa”</li> <li>• Incentivos fiscais em habitações pertencentes às ARU’s (Área de Reabilitação Urbana)</li> </ul>  |
|  | <p><b>Vila Nova de Gaia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa “Arco-Íris”</li> <li>• “Programa de Incentivo à Reabilitação”</li> <li>• “Regime excepcional de isenção de taxas das zonas ribeirinhas”</li> </ul>                    |

O concelho de Matosinhos apresenta conteúdos programáticos menos diversificados em relação aos restantes. Centra-se acima de tudo na reabilitação do parque habitacional, aliado ao apoio aos cidadãos em maiores dificuldades económicas no acesso ao mercado de arrendamento. O facto de o concelho matosinhense possuir um edificado mais recente em relação aos restantes permite entender o reflexo na estratégia atual, pois as necessidades são bastantes menores.

O concelho do Porto passa atualmente por uma mudança de rumo, derivado da sua alteração de liderança política. A aposta centra-se na recuperação em volta das “ilhas”. Este é o grande pilar político do concelho, assim como a revitalização da baixa portuense através da reabilitação do seu centro histórico (Programa “Viv’a Baixa”). Paralelamente, devido à escassez de financiamento, a autarquia procura várias fontes de rendimento: no Quadro Comunitário, assim como no Portugal 2020. O novo regulamento relativo à eficiência energética (Decreto-Lei nº 118/2013) pode também trazer algumas vantagens à reabilitação urbana.

No município gaiense, existe uma maior pro-atividade programática. O programa “Arco-Íris” é o grande “porta-estandarte” da política local, que permite baixar o valor das rendas em cerca de 30%. Aliado a esta atuação no mercado de arrendamento, existe também uma aposta na reabilitação, principalmente em algumas áreas centrais. A estratégia de aproveitamento de algumas verbas relativas ao novo DL referente à eficiência energética também é um instrumento procurado pelo município.

**Proposta: i) Maior quantidade e diversidade de conteúdos programáticos auxiliados de parceiros públicos e privados**

O mercado habitacional necessita de um maior número de iniciativas. Se os agentes públicos, quer locais, quer nacionais, não possuem verbas suficientes para dinamizar o sistema, é necessário procurar novas soluções. O envolvimento de agentes privados permite uma maior abrangência de soluções.

Assim, a constante busca de apoios tem sido, de certa forma, bem coordenada. Os municípios estão cientes das suas limitações, e encontram-se em alerta para puderem adaptar novos documentos que vão surgindo às suas necessidades. É uma boa prática, que permite um melhor fulgor financeiro para investimento, oferecendo uma maior margem de manobra aos municípios.

**Proposta: ii) Colaboração inter-municipal / Adaptação de conteúdos programáticos**

O trabalho desenvolvido pelos diferentes municípios resulta de um estudo profundo das características territoriais e socio-demográficas de cada um. Existe um grande e variado número de dificuldades. Todavia, algumas destas deficiências são similares em alguns concelhos.

O contacto constante entre os municípios é bastante reduzido. A troca de conhecimentos entre os mesmos apenas acontece quando algum dos técnicos relativos à habitação muda de local de trabalho. Nesse momento, é realizada uma transposição de conhecimentos que permite acrescentar algumas novas soluções ao território.

Desta forma, conclui-se que a troca de experiências e conhecimentos entre as autarquias poderia dar alguns frutos, no que diz respeito a conteúdos programáticos, mas também novas formas de abordar e novos pontos de vista.

A troca de conhecimentos pode ser realizada entre municípios (forma horizontal), com o governo central (forma vertical) e para além fronteiras. Procura-se um aumento da inércia, da constante criação de conteúdos e inovação, não se confinando ao território restrito do município. Existe alguma resiliência em termos de posições políticas, porém, nesta matéria da habitação, apesar de poder haver opiniões diversas, os municípios ao se abrirem a novas perspectivas só têm a ganhar. A cooperação deve ser promovida e deve tornar-se algo normal na política municipal.

#### **4.2.7 Sector privado**

O sector privado, atualmente, é um agente fundamental de todo o mercado habitacional. Pode funcionar como agente facilitador ou como agente criador. Se por um lado, pode ser um aliado ao sector público em iniciativas de vários campos da habitação, por outro, pode ser um agente ativo no mercado de responsabilidade individual, sem colaboração de outros.

Devido aos condicionalismos atuais e consequente passagem do papel governamental de providenciador para passivo, a importância dos privados aumentou exponencialmente. A dificuldade em assegurar capital para investir em habitação, levou que as instituições, como os bancos, se posicionassem de outro modo no mercado. Por outro lado, a estagnação do mesmo, levou a um aumento de dificuldade de ação no mercado por parte daqueles. Alguns dos seus imóveis, devido à impossibilidade da população de atingirem os valores exigidos, que anteriormente se encontravam ao seu alcance, encontram-se vazios, perdendo gradualmente valor e não se retirando rendimento dos mesmos. É criado um paradoxo para os privados. Os seus imóveis encontram-se vazios mas têm uma grande relutância para baixar as rendas destes.

Como é natural, a preponderância da vertente social nas estratégias políticas dos privados é bastante menor em relação ao sector público. Portanto, é necessário atingir um ponto intermédio para os dois agentes nas colaborações criadas.

**Proposta: Intermediação e colaboração constante com agentes privados de forma a dinamizar o sector**

Envolver o sector privado é cada vez mais fulcral no sucesso da habitação, quer seja ao nível do arrendamento, da aquisição, da reabilitação ou da aquisição de imóveis. Assim, o poder local não pode ser passivo, tem de procurar promover colaborações entre as duas partes. Um exemplo de uma iniciativa positiva para os dois lados foi o “Programa Arco-Íris” que permitiu criar uma sistema de rendas de valor intermédio entre o sector de arrendamento privado e o social. Se por um lado, as habitações continuaram vazias, sem serem rentabilizadas, por outro lado, foi necessário criar uma solução habitacional para um grupo alargado de pessoas que se encontravam desenquadrada do sistema habitacional.

Esta intermediação, como é possível verificar em outros países europeus, assume uma grande relevância em assegurar uma oferta de habitação dentro de preços adequados às necessidades, em criar pressão para reduzir custos operacionais na construção de habitação, assim como garantias de subvenções para a construção de habitação. [13]

**Proposta: i) Sector intermédio de arrendamento**

Na realidade portuguesa o sector intermédio de arrendamento não é explorada, sendo raras as iniciativas que permitiram criar uma renda deste nível. Porém, este sistema é bastante explorado em países europeus, como a Escócia através do “National Housing Trust”. É bastante vantajoso porque pode atuar mais criteriosamente em grupos específicos da sociedade.

O setor criado não seria assumido exclusivamente através de um organismo, seria sim através de colaborações com outros agentes, ou então proporcionaria a criação de uma plataforma assumidamente de renda de valor intermédio, mas neste caso, dependeria de investimento, sendo suportado essencialmente pelos agentes públicos, tendo colaboração dos privados até certo ponto.

O Programa “Arco-Íris” do município de Vila Nova de Gaia permite baixar o valor das rendas em cerca de 30% do valor praticado no mercado de arrendamento atual, tornando-as mais acessíveis a grupos teoricamente mais vulneráveis.

**Proposta: ii) Bolsa/Fundo de investimento na reabilitação e/ou construção de habitação**

Esta prática já tem sido usual, apesar de numa escala controlada, a nível local no território português. Apesar de algumas limitações burocráticas, tem incentivado algum investimento.

Este meio pode ser um veículo importante para recapitalizar o mercado habitacional. Existem vários tipos de fundos que podem ser aplicados no território, podendo variar a sua forma de coordenação de município para município consoante as características de cada um. Nos restantes países existe uma clara evidência da utilização deste instrumento, cada um com as suas peculiaridades ( Holanda, Suíça, França, Irlanda, Reino Unido, Estados Unidos da América, ...). Uns promovem diferentes graus de subsidiação, diferente grau de envolvimento dos privados assim como diferentes graus de envolvimento dos poderes local e central.

A vantagem seria, através de casos já concretos e bem sucedidos em outros países, realizar a transposição e adaptação de experiências deste tipo, ao sistema atual da habitação.

### **Proposta: iii) Envolvimento dos senhorios de pequenas dimensões**

Nesta proposta procura-se englobar os pequenos senhorios nos programas em causa. Não passa apenas por criar plataformas de entendimento com bancos, até porque a negociação grande parte das vezes é mais complexa.

Procura-se um trabalho a fundo, com os donos dos fogos, de modo a conseguir diminuir custos relativos a rendas, permitindo aumentar no leque de fogos disponíveis a habitar por um grupo social mais carenciado. Esta intermediação com estes parceiros tem de ser procurada, fenómeno pouco usual no país. Cedências dos dois lados, por exemplo a nível fiscal, pode descer o valor das rendas e preconizar os objetivos.

O mercado habitacional carece de dinâmicas positivas que recuperem o sistema. Apenas com o envolvimento de todos os agentes, independentemente da sua dimensão, é que será possível criar um sistema mais justo e que consiga suportar todo o tipo de habitantes.

#### **4.2.8 Relação com o poder central**

O poder central é um dos motores principais da habitação. De país para país, a sua quota de responsabilização varia, porém, é unânime o seu papel. A correta articulação estratégica com os restantes agentes do sistema permite atuar de forma criteriosa e eficaz nos constantes desafios que se vão criando.

Os diferentes poderes políticos nacionais encontram-se hierarquizados, a relação entre os diferentes níveis de decisão é fulcral no funcionamento da habitação. O poder central representa-se a este nível como IHRU (Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana), sendo que a nível local, encontram-se os municípios. A articulação de prioridades e complementação nos objetivos programáticos são meios de atingir um posicionamento mais eficiente para colocar o mercado habitacional mais funcional e justo para todos os cidadãos.

Em Portugal, a posição que os municípios têm para com o IHRU é um pouco distinta. Se por um lado, existe algum ceticismo em relação ao papel que a instituição promove com a autarquia, por outro lado, existe uma relação ligeiramente negativa e de cooperação muitas vezes paralela para com este organismo público.

Um dos problemas que tem afetado a relação do IHRU com as Câmaras Municipais, tem haver com a resistência existente relativamente à passagem de alguns fogos que são propriedade governamental, para o património municipal. Esta recusa deve-se à necessidade de investimento para reabilitação das habitações, pois encontram-se em estado de degradação. Os municípios não tem neste momento fundos para reabilitar esses fogos, tornando-os numa herança pesada para os mesmos. Esta situação acontece nos concelhos estudados como Porto e Vila Nova de Gaia.

Por outro lado, os conteúdos programáticos apresentados nos documentos disponibilizados, como por exemplo a “Estratégia Nacional de Habitação” lançada pelo IHRU em Maio de 2015 é vaga. Pelo que, a reação ao documento é de dúvida do que realmente será posto em prática. Grande parte dos conteúdos dispostos para discussão já se encontravam identificados pelos municípios, assim como as bases das políticas a por em prática. Desta forma, este documento não permite perceber de que forma será cumpridos os objetivos, assim como serão o envolvimento dos diferentes agentes do sector.

É necessário destacar o papel do IHRU no programa “Arco-Íris” no município gaiense, assim como a Caixa Geral de Depósitos e a FUNDIMO. Esta parceria resultou de negociações entre as diferentes partes, chegando a um acordo que fosse proveitoso para todos.

#### **4.3 APRECIÇÃO CRÍTICA DO TRABALHO DESENVOLVIDO**

O trabalho desenvolvido abordou várias estratégias locais atuais sobre o mercado habitacional. Paralelamente a todo o processo, existiram algumas limitações normais. Estas limitações centraram-se em:

- a falta de documentação dos municípios sobre os programas mais antigos, assim como o desconhecimento de iniciativas realizadas na habitação por técnicos mais recentes. Aliados estes dois fatores, poderão ter havido algumas falhas em termos de experiências programáticas, ou tentativas, no setor.

- o fato de os Censos se realizarem de 10 em 10 anos, aumenta a incerteza em termos de informação. Existem diversos fatores que influenciam as dinâmicas quer sociais, quer demográficas, quer económicos do país, podendo ter havido alterações significativas nesse espaço de tempo que não foram possíveis de reconhecer. Assim, em alguns temas, não foi possível obter uma descrição mais dinâmica.

- o mercado habitacional relaciona-se com inúmeras variáveis, não sendo de todo possível abranger o estudo para todas estas. Todavia, procurou-se identificar as mais importantes e trabalhá-las todas, relacionando-as com as estratégias em causa.

- limitações no número de concelhos a trabalhar na dissertação. Derivado do tempo disposto, obrigou a uma restrição de municípios a serem estudados. Ainda que provavelmente se se considerassem mais casos de estudo, as conclusões possam ser outras.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] Guerra, I., *Europa e Políticas Habitacionais – Mudanças em curso*. Cidades – Comunidades e Territórios, Dezembro/2008, pp.47-61, ISCTE, Lisboa
- [2] Hulse, K., Pawson, H., *Worlds Apart? Lower income Households and Private Renting in Australia and the UK*. Internacional Journal of Housing Policy, 13/Dezembro/2010, pp. 399-419, Melbourne, Australia e Edinburgo, Reino Unido
- [3] Maclellann, D., *Trunks, Tails, and Elephants: Modernising Housing Policies*. European Journal of Housing Policy, 1/Dezembro/2008, pp. 423-440, St. Andrews, Escócia
- [4] Decreto-Lei n.º 128/2007. D.R. n.º 169, Série I-A de 2007-09-03, 6104
- [5] Instituto Nacional de Estatística - [www.ine.pt/](http://www.ine.pt/). 25/Maio/2015
- [6] Haffner, M., Hoekstra, M., van der Heijden, H., *Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries*. IOS Press BV, Amsterdão, 2008
- [7] IHRU (2008a), *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação, 2008-2013, Relatório 1 – Diagnóstico de Dinâmicas e Carências Habitacionais*, Lisboa: IHRU
- [8] IHRU (2008b), *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação, 2008-2013, Relatório 2 – Políticas de Habitação*, Lisboa: IHRU
- [9] IHRU (2008c), *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação, 2008-2013, Relatório 3 – Estratégia e Modelo de Intervenção*, Lisboa: IHRU
- [10] Urbani, S., van Bortel, G., *Social housing provision in the Italian region of Lombardy: between market, state and community*. 2009, ENHR, Praga
- [11] Comissão Europeia, *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets*. Abril/2010
- [12] CITTALIA, *I Comuni e la questione abitativa – Le nuove domande sociali gli attori e gli strumenti operative*. CITTALIA, Itália, 2010
- [13] Gibb, K., *Delivering new affordable housing in the age of austerity: housing policy in Scotland*. 2011, pp. 357-368, Internacional Journal of Housing Markets and Analysis
- [14] Council of Europe, *Housing policy and vulnerable social groups*. Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 2008
- [15] Costa Pinto, T., *Patterns of housing demand under uncertainty: a case study in Lisbon*. CIDADES, Comunidades e Territórios, Dezembro/2012, pp. 21-35, ISCTE, Lisboa
- [16] Lawson, J., *The use of guarantees in affordable housing investment – a selective international review*. AHURI National Office, Melbourne, 2013
- [17] Levy-Vroelant, C., *Housing Vulnerable Groups: The Development of a New Public Action Sector*. Internacional Journal of Housing Policy, 13/Dezembro/2010, pp. 443-456, Paris
- [18] Boloni, G., *Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies*. Comparative Political Studies, Maio/2007, pp. 495-520, Sage Publications, Lausana, Suíça
- [19] Decreto-Lei n.º 154/2014. D.R. n.º 154, Série 2 de 2014-08-12, 20886





# **ANEXOS**

**Anexo A – Guião da Entrevista realizada aos Técnicos dos Municípios**

**Anexo B – Grelha de Avaliação dos Pedidos de Habitação do Concelho de Matosinhos**

**Anexo C – Grelha de Avaliação dos Pedidos de Habitação do Concelho de Vila Nova de Gaia**



## **Anexo A – Guião da Entrevista realizada aos Técnicos dos Municípios**

### **Entrevista:**

#### **Público-alvo:**

Quais são os públicos-alvo que o município identificou a serem abrangidos pelo sistema de habitação?

Quais são os critérios mais importantes?

Que fenómenos obrigaram a uma reformulação de estratégias/políticas?

Que critérios mudaram?

Como variou o número de pessoas a recorrer a este sistema?

#### **Qualidade do parque habitacional**

Que défices são identificados no parque habitacional do concelho (quantidade/qualidade)? E pontos fortes neste âmbito?

#### **Sistema social:**

Qual é o grau de resposta do sistema às necessidades da população? Quais as dificuldades maiores que encontram (físico- habitação, burocráticas, humano)?

Qual a relação existente que é possível encontrar nas políticas de habitação, políticas em relação ao mercado laboral e políticas sociais? São pensadas num todo ou isoladamente?

#### **Programas/medidas alternativas:**

Que programas se encontram atualmente relativamente à habitação, quer a nível da criação, arrendamento e regeneração?

Existem alguns incentivos fiscais relativamente à habitação?

(vários níveis: proprietários, inquilinos, casa própria, arrendamento,...)

#### **Experiências:**

Já existiram algumas experiências a nível da habitação? (privado, público e semi-público)

Quais falharam e porquê? Quais foram consideradas sucesso?

Existiu algum programa reaproveitado ou relacionado com outro município, entidade privada ou país? (Relação com outros municípios)

(proprietários, inquilinos, casa própria, arrendamento,...)

#### **Relação com sector privado**

Existem algumas parcerias com o sector privado ao nível do arrendamento, ou intermediação, a fim de resolver alguns problemas relacionados com a habitação? (Sector privado – associações c/ e sem fins lucrativos, cooperativas,...)

Que papel acha que este podem ter na habitação social? Se será vantajoso envolvê-los?

#### **Poder central:**

Qual a relação existente com o Governo neste sector? Existe articulação de políticas (grau de liberdade)? Como é realizada a intermediação?

O IHRU, seria um regulador que poderia fazer a ponte entre o governo e as Câmaras. Que contacto tem existido com este organismo? Qual a influência deste nas políticas aplicadas?

#### **Futuro:**

Quais são as maiores preocupações futuras/objectivos ao nível do sector da habitação e habitação social (novos desafios)?



## Anexo B –Grelha de Avaliação dos Pedidos de Habitação do Concelho de Matosinhos

| VARIÁVEIS                                  | CATEGORIAS  | PONTOS | COEFICIENTE | CLASSIFICAÇÃO |
|--|---|--------|-------------|---------------|
| FALTA DE HABITAÇÃO                         | Cessação do contrato de arrendamento  | 6      | 2           |               |
|  | Perigo de derrocada/ruína iminente  | 22     |             |               |
|  | Outras:   | 1      |             |               |
| CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE E SALUBRIDADE  | Sem instalação sanitária  | 22     | 2,7         |               |
|  | Com instalação sanitária e/ou cozinha exterior  | 18     |             |               |
|  | Humidades   | 15     |             |               |
|  | Área insuficiente face à composição do agregado familiar                                | 15     |             |               |
|  | Com pé direito inferior a 2,20m   | 17     |             |               |
|  | Sem ventilação natural  | 17     |             |               |
|  | Sem iluminação natural  | 15     |             |               |
|  | Sem isolamento térmico  | 10     |             |               |
|  | Sem ligação à rede pública de abastecimento de água                                     | 15     |             |               |
|  | Sem ligação à rede pública de saneamento ou a sistemas de tratamento de águas residuais | 10     |             |               |
|  | Barreiras arquitetónicas (limitações de mobilidade)                                     | 15     |             |               |
|  | Com condições de habitabilidade e salubridade   | 0      |             |               |
| VÍNCULO HABITACIONAL                       | Casa arrendada / casa função  | 5      | 0,4         |               |
|  | Casa cedida   | 4      |             |               |
|  | Casa sub arrendada  | 6      |             |               |
|  | Outras:   | 1      |             |               |
|  |   |        |             |               |
| TIPO DE ALQUILAMENTO                       | Estruturas provisórias  | 22     | 1,8         |               |
|  | Barraca   | 20     |             |               |
|  | Parte de casa   | 18     |             |               |
|  | Pensão  | 13     |             |               |
|  | Quarto  | 10     |             |               |
|  | Casa de ilha  | 17     |             |               |
|  | Anexo   | 17     |             |               |
|  | Estabelecimento coletivo  | 10     |             |               |
|  | Apartamento   | 1      |             |               |
|  | Outros:   | 1      |             |               |
|  | Com 1 elemento  | 8      |             |               |
|  | Com 2 ou mais elementos   | 16     |             |               |
| ELEMNTOS COM DOENÇA CRÓNICA OU DEFICIÊNCIA |   | 14     | 0,7         |               |
|  | [0 a 30]  | 7      |             |               |
|  | [30 a 60]   | 4      |             |               |
|  | [60 a 90]   | 1      |             |               |
|  | >90   | 1      |             |               |
| TIPO DE FAMÍLIA                            | Família monoparental com filhos menores   | 14     | 0,75        |               |
|  | Família nuclear com filhos menores  | 7      |             |               |
|  | Família nuclear sem filhos menores  | 4      |             |               |
|  | Casal ou elemento isolado com idade inferior a 55 anos                                  | 4      |             |               |
|  | Casal ou elemento isolado com idade igual ou superior a 55 anos                         | 14     |             |               |
|  | Família extensa / alargada  | 5      |             |               |
|  | Outro tipo de famílias  | 3      |             |               |
| TEMPO DE RESIDÊNCIA NO CONCELHO            | Mais de 5 anos  | 8      | 0,4         |               |
|  | De 3 a 5 anos   | 3      |             |               |
|  | TOTAL   | 0      |             |               |



## Anexo C – Grelha de Avaliação dos Pedidos de Habitação do Concelho de Vila Nova de Gaia

| VARIÁVEIS                                    | CATEGORIAS  |                          | PONTOS | COEFICIENTE | CLASSIFICAÇÃO |
|--|---|--------------------------|--------|-------------|---------------|
| FALTA DE HABITAÇÃO                           | CESSAÇÃO DE CONTRATO DE ARRENDAMENTO  |                          | 10     | 1,5         |               |
|  | EXECUÇÃO HIPOTECAS SOBRE BEM IMÓVEL   |                          | 17     |             |               |
|  | PERIGO DE DERROCADURA/RUÍNA IMINENTE  |                          | 20     |             |               |
|  | OUTRAS  |                          | 1      |             |               |
| CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE E SALUBRIDADE    | SEM INSTALAÇÃO SANITÁRIA  |                          | 16     | 0,5         |               |
|  | INFILTRAÇÕES  |                          | 15     |             |               |
|  | ÁREA INSUFICIENTE FACE À COMPOSIÇÃO DO AGREGADO FAMILIAR                                |                          | 14     |             |               |
|  | COM PÉ DIREITO INFERIOR A 2,20M   |                          | 11     |             |               |
|  | SEM VENTILAÇÃO E/OU ILUMINAÇÃO NATURAL  |                          | 13     |             |               |
|  | SEM LIGAÇÃO À REDE PÚBLICA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA                                     |                          | 7      |             |               |
|  | SEM LIGAÇÃO À REDE PÚBLICA DE SANEAMENTO OU A SISTEMAS DE TRATAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS |                          | 7      |             |               |
|  | BARREIRAS ARQUITETÓNICAS (LIMITAÇÕES DE MOBILIDADE)                                     |                          | 15     |             |               |
|  | COM CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE E SALUBRIDADE   |                          | 0      |             |               |
| NÍVEIS DE CONSERVAÇÃO                        | NÍVEL 1 - PÉSSIMO   |                          | 17     | 1           |               |
|  | NÍVEL 2 - MAU   |                          | 13     |             |               |
|  | NÍVEL 3 - MÉDIO   |                          | 6      |             |               |
|  | NÍVEL 4 - BOM   |                          | 0      |             |               |
|  | NÍVEL 5 - EXCELENTE   |                          | 0      |             |               |
| VÍNCULO HABITACIONAL                         | CASA ARRENDADA/CASA FUNÇÃO  |                          | 5      | 0,5         |               |
|  | CASA CEDIDA   |                          | 4      |             |               |
|  | CASA SUB-ARRENDADA  |                          | 6      |             |               |
|  | OUTRAS  |                          | 1      |             |               |
| TIPO DE ALOJAMENTO                           | ESTRUTURAS PROVISÓRIAS  | BARRACA                  | 20     | 1,5         |               |
|  |   | ROULOTTE                 | 18     |             |               |
|  | PARTE DE EDIFICAÇÕES  | PARTE DE CASA            | 10     |             |               |
|  |   | PENSÃO                   | 13     |             |               |
|  |   | QUARTO                   | 13     |             |               |
|  |   | CASA DE ILHA             | 17     |             |               |
|  |   | ANEXO                    | 17     |             |               |
|  |   | ESTABELECIMENTO COLETIVO | 10     |             |               |
|  |   | APARTAMENTO              | 1      |             |               |
|  | OUTROS  |                          | 1      |             |               |
| ELEMENTOS COM DOENÇA CRÓNICA OU DE FICIÊNCIA | COM 1 ELEMENTO  |                          | 10     | 1,5         |               |
|  | COM 2 OU MAIS ELEMENTOS   |                          | 16     |             |               |
| ESCALÕES DE RENDIMENTO                       | 0-30  |                          | 17     | 1,2         |               |
|  | 30-60   |                          | 15     |             |               |
|  | 60-90   |                          | 8      |             |               |
|  | MAIS DE 90  |                          | 1      |             |               |
| TIPO DE FAMÍLIA                              | FAMÍLIA MONOPARENTAL COM FILHOS MENORES   |                          | 17     | 0,5         |               |
|  | FAMÍLIA NUCLEAR COM FILHOS MENORES  |                          | 10     |             |               |
|  | FAMÍLIA NUCLEAR SEM FILHOS MENORES  |                          | 4      |             |               |
|  | CASAL OU ELEMENTO ISOLADO COM IDADE INFERIOR A 55 ANOS                                  |                          | 4      |             |               |
|  | CASAL OU ELEMENTO ISOLADO COM IDADE IGUAL OU SUPERIOR A 55 ANOS                         |                          | 17     |             |               |
|  | FAMÍLIA EXTENSA/ALARGADA  |                          | 5      |             |               |
|  | OUTRO TIPO DE FAMÍLIAS  |                          | 3      |             |               |
| VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA                | ESTATUTO DE VÍTIMA  |                          | 3      | 0,8         |               |
|  | CASA ABRIGO   |                          | 9      |             |               |
|  | SENTENÇA CONDENATÓRIA DO TRIBUNAL   |                          | 15     |             |               |
| TEMPO DO PEDIDO DE HABITAÇÃO                 | ENTRE 1 e 5 anos  |                          | 2      | 0,5         |               |
|  | ENTRE 5 e 10 ANOS   |                          | 4      |             |               |
|  | MAIS de 11 anos   |                          | 5      |             |               |
| TEMPO DE RESIDÊNCIA NO CONCELHO              | MAIS DE 10 ANOS   |                          | 8      | 0,5         |               |
|  | ENTRE 5 E 10 ANOS   |                          | 3      |             |               |
|  |   |                          |        | TOTAL       |               |

S